Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System

Christa Freiler, Felicite Stairs and Brigitte Kitchen
with Judy Cerny

Policy Research
Recherche en matière de politiques

Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

101-05407/

Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System

Christa Freiler, Felicite Stairs and Brigitte Kitchen
with Judy Cerny

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

March 2001

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards. Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Main entry under title: Mothers as earners, mothers as carers: responsibility for children, social policy and the tax system

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins.

Issued also on the Internet.
Includes bibliographicical references.

ISBN 0-662-65520-6
Cat. No. SW21-76/2001

1. Tax incidence – Canada.
2. Working mothers – Taxation – Canada.
3. Fiscal policy – Canada.
4. Family policy – Canada.
5. Income maintenance programs – Canada.
I. Freiler, Christa.
II. Canada. Status of Women Canada.
III. Title : Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins.

HQ759.48M67 2001 336.2'94'0852'0971 C2001-980054-1E

Project Manager: Nora Hammell, Beck Dysart, Status of Women Canada
Publishing Coordinator: Mary Trafford, Status of Women Canada
Editing & Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Pierre Chagnon
Comparative Read: Linquistica
Translation Coordinator: Monique Lefebvre, Status of Women Canada
Translation Quality Control: Société Gamma

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
E-mail: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site < http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

The report examines and recommends how taxation can be used as an instrument of social policy to further women's equality, reduce their economic vulnerability and support mothers as earners and carers. The research combines an analysis of the federal income tax system with focus group findings illustrating the real life experiences of mothers. It integrates gender equality, family policy and tax policy goals into a single framework which includes social, economic and administrative considerations, and it advances the notion that the goal of gender equality can be compatible with a focus on children. The report makes recommendations regarding tax provisions related to the care of children and includes proposals for a progressive child allowance and a family leave program, among others, which contribute to building an adequate income floor and supporting women in their dual roles.

TABLE OF CONTENTS

PREFACE iv

ACKNOWLEDGMENTS v

EXECUTIVE SUMMARY vi

INTRODUCTION AND OVERVIEW 1
Earning, Caring and Sharing Responsibility for Children 1
The Goals, Contribution and Organization of the Report 3

PART I: THE LIVES OF WOMEN WITH CHILDREN: LIFE CHOICES, LIFE CHANCES AND PUBLIC POLICY

1. INTRODUCTION: THE COMMON AND DIVERSE EXPERIENCES OF MOTHERS 5
Women's Role as Caregiver 7
The Dynamics of Choice, Circumstance and Necessity 8
Child Care Arrangements, Attitudes and Experience 10
Shared Responsibilities and Resources 11
Evaluation of Support for Women as Caregivers and Earners 11
Tax and Social Policy Principles 12
Learnings 13

2. THE LIVES OF WOMEN WITH CHILDREN: DEMOGRAPHIC, STATISTICAL AND ECONOMIC PERSPECTIVES 15
Demographic and Labour Market Trends 15
Family Structure and Number of Earners in a Family 17
The Economic Vulnerability of Women with Children 18
International Perspectives on Women's Poverty 19

PART II: UNDERSTANDING CANADA'S TAX SYSTEM: PRINCIPLES, PURPOSES, AND IMPACTS ON WOMEN

3. TAXATION AS A TOOL OF SOCIAL POLICY 21

4. PURPOSES AND OBJECTIVES OF THE TAX SYSTEM 22
Revenue Gathering 22
Income Redistribution 24
Equity 24
Neutrality 25
Simplicity 26
Tax Expenditure Analysis 26

5. STRUCTURE OF THE PERSONAL INCOME TAX SYSTEM 28
The Tax Unit: Who Pays? 28
Tax Base: What Gets Taxed? 28
How Much Is Paid: Tax Rates, Deductions and Credits 29
The Gender Bias of the Tax System 29

PART III: CARING FOR CHILDREN AND THE TAX SYSTEM

6. INTRODUCTION: THE TAX FAIRNESS DEBATE AND FAMILIES WITH CHILDREN 32

7. TAX PROVISIONS FOR FAMILIES WITH CHILDREN 34

8. RECOGNITION OF CHILDREN IN THE TAX SYSTEM 36
The Canada Child Tax Benefit 37
The Tax Unit 40
The Unit of Taxation for Tax Liability 40
Benefit Unit 43
The "Individual-in-Relation" 45

9. CHILD CARE EXPENSES 47
Child Care Expense Deduction 47
Provisions Related to the Child Tax Benefit 49
Spousal and Dependent Credits 49
The CCED and Tax Equity 49
The CCED and Child Care 51

10. PROGRAM FUNDING: DIRECT SPENDING OR TAX EXPENDITURES? 53
Disadvantages of Using the Tax System to Deliver Benefits 54
Conclusion 56

PART IV: LESSONS FROM EUROPEAN TAX SYSTEMS

11. OVERVIEW OF EUROPEAN APPROACHES 57

12. THE TAX TREATMENT OF FAMILIES IN EUROPE 58
Child Benefits and Tax Credits 58
Children in Lone-Parent Families 60
Children with Disabilities 60
Non-Taxation of Child Benefits 60
Use of Tax Deductions or Credits in Support of Education 60
The Tax Unit 61
The Equity Problems of Family Taxation 63
Taxation by Family Type 63
Child Care Tax Deduction 64
Conclusion 64

PART V: SUPPORTING MOTHERS: TOWARD A MODERN POLICY FRAMEWORK

13. INTRODUCTION: THE PUBLIC POLICY CHALLENGE 65

14. TOWARD A MODERN POLICY FRAMEWORK: IDENTIFYING POLICY GOALS AND OBJECTIVES 67

15. CHOOSING POLICY GOALS: ISSUES AND PRIORITIES 69
    1. Vertical and horizontal redistribution both important 69
    2. Adequate income floor should be goal 69
    3. Treating children as citizens advances women's equality 70
    4. Promoting attachment to the labour market as a questionable goal of family policy 71
    5. Families should come first in work and family policies 72

16. ADMINISTRATIVE, ECONOMIC AND POLITICAL CONSIDERATIONS 73
    Service Delivery/Administrative Considerations 73
    Economic Considerations 74
    Political Objectives 75

PART VI: A NATIONAL AGENDA FOR FAMILIES: PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS

17. INTRODUCTION: LET'S STOP GIVING WOMEN A HARD TIME 76

18. A COMPREHENSIVE POLICY AGENDA FOR FAMILIES 78
    The Four Pillars 78

19. POLICY RECOMMENDATIONS: AN AGENDA FOR 2005 80

20. CONCLUSION: MAKING A DIFFERENCE IN WOMEN'S LIVES 88

APPENDIX A: SELECTION CRITERIA AND DISCUSSION GUIDE FOR FOCUS GROUPS 90

APPENDIX B: THE TAX SYSTEM 96

BIBLIOGRAPHY 101

ENDNOTES 115

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues, and to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in August 1998 on *Women and the Canadian Tax System*. Research was invited that would examine the tax system, its underlying assumptions about women's lives and whether it has a different impact on women and men. Status of Women Canada funded two research projects on this issue: one project providing a broad analysis and one that looks particularly at the impact on women as mothers and workers.

A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

Thank you to the following for their contributions to the development of this paper: the women who shared their experiences and insights in the focus group meetings, Peter Donegan and Lorraine Sutton for facilitating, Ellen Zweibel for her review and comments on earlier drafts of the material in parts II and III, Richard Shillington for fruitful discussions, Status of Women Canada for research funding and, in particular, Julie Dompierre, JoAnne de Lepper and Julie Cool for their support and understanding at different stages of the process.

Research Team

Christa Freiler works for the Child Poverty Action Group, co-ordinates the Children's Agenda Programme of the Laidlaw Foundation, and is the mother of an 18-year old daughter and an 8-year old son.

Brigitte Kitchen, Ph.D., teaches social policy and women's issues at York University, co-chairs the Child Poverty Action Group and is an involved grandmother.

Felicite Stairs, L.L.M., practises law at the Renfrew County Legal Clinic.

Judy Cerny is an "earner" and a "carer" who spends part of her time researching social policy issues and the other part caring for her three children.

EXECUTIVE SUMMARY

No country has completely succeeded in accommodating parenthood and paid work in its public policies. All give women a hard time. For Canada, supporting women as both earners and carers has posed a particularly difficult challenge. This is partly because Canadian public policies remain ambivalent about the role of women in the labour market. For this and other reasons, questions about how we care for children and whose responsibility it is to care for children have never been resolved. At the same time, the once recognized principle that children should have a special claim on society's resources is no longer central to Canadian public policy. As a result, past generations of young families received considerably more assistance from governments than families of today, and women continue to be inadequately supported as both earners and carers.

Tax policy has been described as the "fiscal expression of a particular society." Not surprisingly, Canadian tax policies mirror the ambivalence toward the role of women and the shortcomings of Canadian public policies. Taxation has been the subject of recent media and public debate, focussing on issues of tax fairness among different kinds of families and the use of the tax system as a vehicle to deliver social policy. Concerns about tax fairness for families arose in the 1980s with the move away from universal recognition of the impact of the costs of raising children (i.e., the principle of horizontal equity). In 1999, the debate centred around the deduction for child-care expenses which is not available to families where one parent is at home caring for children.

The primary purpose of the tax system is to raise revenue for the functions and benefits provided by the state. It is also designed to meet a number of often-conflicting social objectives and to cover a multitude of economic situations. Economic growth and stability, and the encouragement of international competitiveness have generally been given priority over the achievement of greater social equality, including gender equality.

Taxation can be a powerful instrument of social policy. It can promote social objectives by redistributing resources. It can reduce or increase the gap in living standards resulting from market incomes. Tax policies can either support or hinder parents in their important job of raising children by either recognizing or ignoring the extra costs of children on the family budget. Equally important, the tax system can advance or hinder gender equality. While the design of the tax system does not directly discriminate against women, it does not consider the differences in social and economic circumstances between men and women, and between those with and without children.

There are no tax provisions that apply to all Canadian families with children. The only tax provisions exclusive to families with children are the Canada Child Tax Benefit (CCTB) and the child care expense deduction (CCED), and these are targeted at specific family types. The CCTB is available to low-, modest- and middle-income families with children, but its value decreases with family income. The CCTB has been critiqued both as a tax provision and as an anti-poverty measure. As a tax policy, the most common criticism of the CCTB is that it violates the principle of horizontal equity. High-income earners receive no recognition

at all for the costs of raising children. The CCTB also provides little benefit for economically vulnerable families of modest incomes, and it makes a mockery of the goal of fighting child poverty because the child benefit supplement is "clawed back" dollar for dollar from families on social assistance.

The CCED is available only to families in which the parents are employed or attending school. This has fuelled the perception that the program is unfair to single-earner families and that the tax system discourages "traditional" male breadwinner families. However, because the CCED is the only child-related benefit available for many families with higher incomes, it moves toward restoring equity among parents with child-care expenses. The CCED is not and never was a child care program; it is compensation to a taxpayer for the cost of earning income. Removing the CCED would make it even harder for women to contribute to the support of their family.

Most countries use their tax system to pursue family policy goals, many in the interest of enhancing child well-being. The most striking difference between the Canadian tax system and the various systems of the 15 European Union (EU) countries is their emphasis on equity in living standards between taxpayers with and without dependent children to support. Children are widely considered a shared responsibility between their parents and the society of which they are a part by birth or residency. The choice of tax unit in EU countries is tied to their concern with the conflicting goals of horizontal and gender equity. However, the trend in the EU has been a move to individual taxation.

In Canada, women as mothers can no longer be easily divided into carers and earners since the majority are both earners *and* carers. Their lives are fluid as they move in and out of different roles, fluctuating between child rearing and the labour market. Some women spend time in the paid work force, then withdraw while their children are young, and re-enter when their children get older. An increasing majority of women remain in the labour force except for short periods of time while on maternity or parental leave. Many participate in the labour market part time in order to accommodate the needs of their family.

For most women, the question is not whether to stay at home with children or be in the labour market. Couple families have to decide how much time one parent can be out of the labour market and how to share their earning/caring responsibilities. Lone mothers have to be in paid employment to support themselves and their children, the only other option, at present, being subsistence-level social assistance.

Despite some differences in personal circumstances and views about child rearing, our focus group research found that mothers have much in common: a desire to spend adequate time with their children, the conviction that young children up to the age of one are best cared for at home by a parent, and the need for flexibility and choice in combining or sequencing their earning and caring roles.

A policy agenda that supports mothers as earners and carers has to be approached from a number of angles. It has to link issues of tax fairness and gender equality with a broader set of social justice and social policy objectives. A policy framework, therefore, requires an

integration of tax policy, social policy (particularly family policies) and gender equality goals. Specifically, it must include a commitment to both vertical and horizontal redistribution, an adequate income floor as the goal and an understanding that treating children as citizens advances women's equality. Social policies in Sweden have taught us that programs, such as quality child care, flexibility in balancing employment and family work, extended maternity and parental leaves, and generous child benefits, also support children. Gender equality cannot, however, be achieved through family policy agendas in which support to mothers is merely a by-product of vertical equity to support low-income families.

With a budget surplus of $9 billion, projected to rise to $58.2 billion by 2009, the federal government is now in a position to make the investments necessary to lay the foundation for a comprehensive policy agenda for families with children. The four pillars of such an agenda, below, require the leadership of the federal government and the co-operation and commitment of all three levels of government:

- employment policies to provide sustaining and decent jobs for women and men;
- work redistribution and workplace restructuring;
- supportive and responsive community services; and
- tax and social security policies that contribute to an adequate income floor for families with children.

Recommendations

Movement toward the comprehensive agenda of policies and programs outlined above is a long-term goal. This report makes recommendations in four areas which can be implemented within the next five years.

1. Introduce a progressive child allowance consisting of an enhanced child benefit and universal child tax credit.

2. Further enhance maternity and parental leave provisions, and introduce a family leave allowance.

3. Retain the child care expense deduction in its present form as long as child care is a cost of earning a living or taking part in training or post-secondary education.

4. Introduce designated funding to create a national program of universal child care and early childhood development services.

INTRODUCTION AND OVERVIEW

Taxation has recently become the subject of considerable media and public attention in Canada. The debate has largely centred on three dimensions:

- the issue of tax fairness between different kinds of families;
- the use of the tax system as a vehicle to deliver social policy; and
- the call for tax cuts, framed sometimes as a response to perceived over-taxation and other times as the best way to support families or increase parental choices.

Even though these debates have sometimes cast more heat than light on the issues, they have also focussed attention on the underlying social policy challenges.

- How do we care for children?
- Whose responsibility is it to care for children?
- How do we support women in their dual roles as earners and carers?

In the last decade, the research evidence has been mounting that, unless these issues are resolved, we jeopardize the well-being of children, their future life prospects, and the social and economic vitality of this country. Equally important, how these issues are addressed is key to advancing the equality of women since it is women who continue to have primary responsibility for children.

Earning, Caring and Sharing Responsibility for Children

The original working title of this report was "Women as mothers, women as workers: caring for children and the tax system." We changed the title to *Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System* to reflect the assumptions and contentions underlying this report.

First, the majority of mothers in Canada today are both carers and earners. Dividing the population of women with children into "mothers" and "workers" does not reflect reality. Whether by choice or by circumstance, most women with children combine the roles of earning and caring: they do not engage in only one or the other. Furthermore, just as caring for children must be regarded as "work," so must it be recognized that women do not stop being mothers simply because they are in paid employment.

For most women, the question is not about whether to stay at home with children or to be in the labour market. The issue relates to how much time is taken out of the labour market to be at home with children. As well, how do the parents share caring and earning? As Leach (1994) suggests, the issue is about women's and men's continuous right to earn and care, rather than the right to choose one or the other.

For many families, unfortunately, these choices are very limited. Some parents may have to choose between spending adequate time with their children and earning adequate incomes. For others, including many lone mothers, the choices may be even starker: subsistence-level social assistance or a subsistence-level, low-wage job.

Finally, we recognize that there are mothers who have no choice about participating in the labour market, either because of their children's special needs or their own problems. Although addressing these mothers' circumstances is beyond the scope of this report, it is important to acknowledge that choice does not exist for all mothers with children.

A second reason for the report's name change is to highlight that support to mothers in their dual roles calls for a package of income supports *and* services, such as child care, both within and outside the tax system. Despite a theoretical debate about the tax system's neutrality, the role of taxation in shaping social policy has long been recognized. Most countries, including Canada, use their tax systems to pursue family policy goals.

While tax-related measures are the primary focus of this report and, admittedly, important tools of social policy, they are not the only ones and may not always be the best ones. Direct cash transfers, such as child allowances, and in-kind benefits, such as health care, medicine and education, may make a bigger difference to families than tax-related measures. Tax measures do nothing to ensure that a social infrastructure exists or the services (e.g., child care) are in place to allow parents to provide for themselves and their children.

Finally, the issue of responsibility for children is fundamental and must precede the discussion of how children can and should be cared for. Unless embedded in an explicit framework of social responsibility, the language of "giving parents choices about how to care for their children" may reinforce the view that children are the private responsibility of their parents. This report assumes that responsibility for children should be shared between the parents and the state, between men and women in society, and between both parents in a family.

Several federal (or joint federal–provincial) government committees released reports in 1999 which address the issue of responsibility for children. These include the 1999 discussion paper of the federal–provincial National Children's Agenda (*Developing a Shared Vision*), the interim report on children and youth at risk (Canada 1999) and the report on tax fairness for families with dependent children (Dept. of Finance 1999c).

These recent government initiatives are significant because they have contributed to a more open and public debate and discussion about difficult issues. Some critics, however, view the focus on children as a mixed blessing. While it has helped to highlight the need for public policies—including progressive tax policies—to support families with children, there is also a concern that the child focus masks issues related to women, such as "the problem of women's poverty as well as the primary responsibility women assume for children and the central role most women play in their children's lives" (SWC 1999).

We are sympathetic to this concern but do not reject the child focus nor do we see it as necessarily being in competition with a focus on women. A focus on children and the recognition that children should have a distinct claim on society's resources are the basis for the concept of social responsibility. As we have argued previously, gender equality cannot be achieved unless children are seen as having a claim on the state which is separate and distinct from that of their mother (and father) (Kitchen 1995; Freiler and Cerny 1998).

The Goals, Contribution and Organization of the Report

The overall goal of this report is to help promote and develop a coherent, *national* public policy framework, which integrates tax and social policies, in support of families with children. A major purpose is to examine and recommend how taxation can be used as an instrument of social policy to further women's equality, reduce their economic vulnerability, and support mothers as earners and carers. The research combines an analysis of the federal income tax system with focus group findings illustrating the real life experiences of mothers. It integrates gender equality, family policy and tax policy goals into a single framework which includes social, economic and administrative considerations, and it advances the notion that the goal of gender equality can be compatible with a focus on children. The report's recommendations include proposals for a progressive child allowance and a family leave program, among others, which contribute to building an adequate income floor and supporting women in their dual roles.

It should be noted that the report deals exclusively with federal tax and social policies. There are several reasons for this. First, the political backdrop for this report was the 1999 debate about tax fairness which centred on federal tax programs such as the child care expense deduction. Second, the work of documenting and analyzing the tremendous variations in provincial tax and other policies was seen to be outside the scope of this research project.[1] Finally, it is our view that a national tax and social policy framework requires a distinct and significant role for the federal government. It is, therefore, important to articulate and develop the federal elements of a national framework which need to be in place. Having said this, we must also acknowledge the potentially important contribution of provincial tax, child benefit, child care and parental leave policies in providing support to women with children.

The report is organized in six parts.

Part I lays the groundwork for the examination of tax issues and the development of tax and family policies, by beginning with the focus group findings. This part concludes with demographic information on mothers, their labour market experiences and causes of economic vulnerability.

Part II contributes to an understanding of the tax system by discussing the different purposes of the tax system and the principles underlying taxation in Canada. It concludes with a summary of the issues related to the gender bias in this country's tax system.

Part III looks at debates in Canadian tax policy related to tax fairness and support to families, specifically focussing on issues related to the choice of tax unit, recognizing the costs of children and child care. Two tax programs are explored in detail: the child care expense deduction and the Canada Child Tax Benefit.

Part IV summarizes the tax treatment of families with children in a number of European countries and compares these to provisions in Canada.

Part V integrates tax and social policies by developing a common set of social, economic and administrative objectives. These then serve as a framework for assessing and developing policy recommendations and proposals.

Part VI presents tax recommendations and related social policy proposals for a comprehensive national agenda for families.

PART I: THE LIVES OF WOMEN WITH CHILDREN: LIFE CHOICES, LIFE CHANCES AND PUBLIC POLICY

1. INTRODUCTION: THE COMMON AND DIVERSE EXPERIENCES OF MOTHERS

A woman with children is always a mother, whether in the work force or at home with her children. The presence of children affects women's lives differently from the way it affects most men, in terms of both their life choices and their life chances.

Although both men and women make sacrifices when they become parents, women are more likely than men to make career choices in anticipation of having children, or to change job paths because of their children (Fox 1997).

Women who are "scripted" to care for others, observes McDaniel (1993), are less likely to plan for occupations that will allow them to support themselves and their children and, therefore, more likely to end up in insecure, low-paying jobs with few benefits. Partly because of their lower position in the labour market, they are also more likely to leave paid employment if "needed at home." Women who lack access to decent jobs with decent wages are then judged to be "victims of family choices, of family circumstances of their own making" (McDaniel 1993: 172).

> Becoming a parent—in a world organized as ours is—may be the most significant experience producing gender differences today. The anticipation of mothering, more than anything else, seems to distinguish girls from boys (Fox 1997: 144).

Parenthood has been shown to be one of the most engendering experiences in the lives of children and adults. In her study of 10 heterosexual couples, Fox found that, even among couples that had never before divided domestic work along conventional gender lines, the birth of a child resulted in traditional patterns, with the woman becoming the primary caregiver and the man assuming the role of breadwinner. The birth of a baby increased the men's concern about money and made them take their breadwinning role more seriously. For the women, the idea of staying at home was attractive because they loved their babies and wanted to spend time with them, plus it provided an opportunity to "take time off" from jobs that may be far from fulfilling and rewarding. For others, staying at home with their babies provided a clear role or occupation in contrast to their lack of success in marketplace terms.

A substantial number of women continue to adjust their job commitments around caring responsibilities, often not by choice but by necessity. They may find that having children means they can no longer perform well on the job and either resign or work part time. This often means moving down the occupational ladder into jobs that require less responsibility and are less well paid than the jobs they had before their children were born. Women's future earnings are adversely affected by such a decision, as numerous studies have shown.

We must also recognize the barriers to labour force participation encountered by mothers caring for children with disabilities. While this report does not specifically address their circumstances, we acknowledge the special hardships faced by parents with children whose needs are not being met by existing services and who may be excluded from participating in community programs.

Finally, current welfare reform rhetoric notwithstanding, it must be understood that for many mothers on social assistance, full-time labour force participation is extremely unlikely. An American study recently found that, in some states, nearly one quarter of parents on welfare suffered from major obstacles to paid work, including clinical depression, post-traumatic stress disorder, physical disabilities and substance abuse problems (Sweeney 2000).

To deepen our understanding of women's circumstances, the choices families make in caring for their children, and the role of tax and social policy in supporting these choices, we conducted a facilitated meeting and two focus groups in 1999. The facilitated meeting, held in July 1999, involved a group of mothers we recruited from our own professional and social networks. While participants were generally knowledgeable about social programs to support families, their understanding of tax policies and programs was considerably more limited. Since the major purpose of this facilitated meeting was to help us identify the issues for the focus groups, we decided future discussions should deal less with the specifics of tax programs and more with women's experiences and their views on different policy approaches.

The two focus groups conducted in October 1999 consisted of one with "at-home" mothers and the other with "income-earning" mothers. While focus group findings are not statistically representative of the larger population, because of small sample sizes and the respondents not being recruited randomly, this type of research can offer valuable insights into the real-life experiences, needs and aspirations of women and how they are affected by public policy.

The major objectives of the focus group research were:

- Compare the experiences and views of women with children in different situations.[2] (The criteria for selecting participants and the discussion guide are in Appendix A.)

- Explore perceptions of the public policy supports available to mothers/families, particularly current tax measures, such as the Canada Child Tax Benefit and the child care expense deduction.

- Test reactions to specific approaches and principles pertaining to tax and social policy.

There were two reasons for dividing the focus groups along the lines of at home and income earning:

- Explore the similarities and differences between these two groups.

- Reduce the likelihood of conflict arising from possible differences in life choices and parenting philosophies.

We assumed there would be significant similarities between the two groups in terms of aspirations for their children; differences might emerge with respect to the women's aspirations for themselves, their opinions on what is in the best interests of children and their views of needed tax and social policy measures.[3]

While some interesting and useful findings emerged from the focus group process, one should be cautious about using these results to make generalizations about differences between at-home and income-earning mothers for the following reasons.

- The differences between the women within each group were as significant and, in some cases, more significant than the differences across the two groups.

- For the most part, the differences between the two groups were matters of degree, rather than qualitative or philosophical differences.

- Both groups contained a mix of women—some at home or in the labour market by choice and others by circumstance (e.g., child with a disability, inadequate supports to balance dual roles, lack of employment opportunities or economic necessity). Most were in their current situations for a combination of these reasons.

- Both groups included some participants who were combining earning an income *and* being at home with children. Which group they ended up in was determined by how they identified themselves (i.e., their primary identity), rather than being assigned to a group.

The following account of the findings is taken largely from the final report prepared by Peter Donegan, the consultant who conducted the focus groups and analyzed the findings. In those few instances where our own observations led to a different interpretation or conclusion, the researchers' analysis is presented, rather than the consultant's.[4]

Women's Role as Caregiver

> *We're there for our kids. Even if we go out to work part time, we consider ourselves "stay-at-home moms."*
>
> *I stay at home because I believe that, as a woman, that's where my place is. Why have kids if you're not going to stay at home with them [until they are six]?*

The belief that women should remain at home with children, particularly while they are young, rather than participating in paid employment still has a share of followers. However, this view appeared to be motivated by a concern for children rather than an acceptance of an inferior role for women. If respondents accurately reflect the attitudes of women in society, women holding this belief are likely in the minority. Within this segment, there was some

evidence of intolerance toward mothers who chose to be in the labour market even though they could afford to stay at home. For the most part, it did not translate into a desire to impose personal values on others. Despite their strong views, those at home for philosophical reasons accepted that it was not always a matter of choice, fully aware that women in two-parent families had options that lone mothers simply did not have. Interestingly, several of the women who felt most strongly that a mother's place was in the home while her children were young, were also the ones with the most passionate adherence to the notion of collective responsibility for children. Their concern for their own children clearly translated into a concern for the well-being of other people's children.

In arguing their case for staying at home, women in the at-home group made the connection between what they referred to as "absentee" parents and juvenile delinquency, and the propensity for children from these households to later get into trouble with the law. While generally more comfortable with the idea of the mother being the one to stay at home, there was some allowance that either parent might do. Those who were financially comfortable inferred materialism and greed as the motive for both adults working, ignoring the difference that two incomes can make in the lives of low-income earners.

The income-earning group also championed the need for a positive influence during a child's formative years, particularly the preschool years. While they did not underestimate or diminish the importance of the mother, indeed either parent, in a child's life, they did not believe that staying at home was integral to positive childhood development. They talked of quality rather than quantity of time with their children, and were open to the idea of the early years being shaped by other caregivers as well as themselves.

Income-earning potential and self-fulfillment were not the only reasons women gave for working. Some felt very strongly that in a male-dominated world, it was important for women to work in the labour market, so children would grow up to respect them as equal contributors to society. Lone parents also placed importance on providing an example to their children of self-reliance rather than "dependency" on the state.

While there was some disagreement about the role of mothers, all the women shared a passionate belief in the importance of the mother's presence in the first year of a child's life. It was not that mothers necessarily thought they had a monopoly on nurturing, for some did acknowledge their partner as a loving and caring parent. Whatever the reason, there appeared to be strong support for the idea that, financial circumstances permitting, a mother should stay at home as long as possible during the first year of her baby's life.

The Dynamics of Choice, Circumstance and Necessity

> *It's a time issue; I want to spend more time [with my child], not necessarily stay at home.*
>
> *I liked working. I felt good when I worked—I felt like I was contributing. A job is important, but not more important than my child.*

> *For my money, it's still so important to work [in the paid labour market]. You have to have some independence. Even if I had a million dollars, I would be working.* (Lone mother)

> *What's going to happen to me in my old age? I don't have a career and not enough skills to get back in.*

Even for women who were philosophically amenable to the idea, the decision to stay at home as caregiver came at a price. Though they were prepared to accept the consequences of that choice, there was tension between their inner desires for themselves and the commitment and responsibility they felt toward their children. While unwilling to change much of what they have done or are now doing, there were instances of sober reflection particularly among mothers of older children that their chosen focus had come at the expense of personal growth and broader fulfillment. At-home mothers of younger children, while sometimes fantasizing about the rewards of working, were not as reflective on what might have been, but were concerned about their marketability when they did decide to re-enter the work force.

The decision to stay at home was not always philosophically based. There were instances where career-seeking women, who enjoyed both the demands of the job and of the household, were forced to choose. These mothers were harsh in their criticism of the attitude of business toward working mothers, such as their unreasonable demands to shorten maternity leave, and their unwillingness to work out compromises on overtime that would allow mothers to spend more time at home with their children.

Other women interviewed in the at-home segment were there largely because of circumstances, such as the demands of a child with disabilities or the stress of caring for three young children. They said they would like to be in the workplace because a job contributed so much to their self-esteem and fulfillment. Some showed no particular urgency in getting back to work. Often, it was because the child had not reached the magic age of 6 (full-day school program) that was generally used as a return-to-work yardstick. Employment for women with younger children remained unfeasible because of the lack of appropriate and affordable child care options.

Low-income lone mothers, many of whom had the additional challenge of upgrading their skills, faced a particularly heavy burden as they tried to re-enter the work force. With the interests of the child outweighing most other considerations, the at-home mothers seemed to put their career aspirations on hold until their children become more independent. Most of them did not complain but believed that to be appropriate.

Although half the women in the income-earning group stated a preference for spending more time at home with their children, they expressed fewer tensions, compared to at-home mothers, between what they wanted out of life and what they wanted for their children. This may have been because they thought of these objectives as being in sync. In their view, the future opportunities for their children depended on their earning capacity, and they seemed to focus more on their jobs and ambitions than on their children.

Among women with older children, the costs of raising a child, or of balancing the roles of caregiver and earner seldom surfaced directly as barriers to achieving their goals. Typically, they were more concerned about financial constraints in starting up a business, retraining for a more fulfilling occupation or access to/affordability of university than they were about their child's development or the support that connects to tax and social policy. When pressed, mothers of younger children tended to show more anxiety about not being around enough, and about the quality of care and stimulation their children received from those who look after them. But financial circumstances superseded their worries about their children.

Much like the at-home group, these women organized their life and child care needs around what they knew was available to them, and deficient though it might be, seemed prepared to operate within the limitations.

Child Care Arrangements, Attitudes and Experience

> *Some women are not caring to other people's children. Finding the right kind of care for your kids is really hard.*
>
> *Day care was not an issue. The issue was quality time with my kids.*

Child care had an important role in supporting mothers, but formal child care was not supported by everyone, particularly not for very young children. A number of mothers did not regard a centre-based environment as the ideal setting for the first year of a child's life. According to the focus groups, most women seeking child care during this period would prefer a home setting, and the security of knowing the infant is in the care of family, friends or a caregiver they can trust. At this age, formal child care was perceived as impersonal, and often, a fallback position for those with no other option. Women seeking child care during the preschool years were more open to the idea of formal child care, but still many had their children cared for by family or friends either because of the trust factor or because there were not enough affordable spaces available. As children get older and a bit less dependent, child care demands became less stringent. Still, the need for supervision emerged as an important gap between the end of the school day and the end of the workday. Families, friends and neighbours filled the gap if formal child care was not the option of choice or else was out of reach.

The lack of affordable child care could place severe limitations on the type of work a lone mother could accept. As it often meant working around the schedules of family or friends, these women often found themselves on evening shifts and having to contend with the demands of the child during the day. The resulting fatigue meant they felt stressed and strained because of too little sleep. Both mothers and children suffer from such situations.

> *You play both roles. What are you supposed to do—rip yourself in half?*
> (Lone mother)

Shared Responsibilities and Resources

> *He works very hard. I wouldn't expect him to come home and play "nicey-nicey" with the kids.* (At-home mother of four children)

Irregardless of whether both partners are in the work force, household responsibilities were generally not equally shared. Even though the man may have specific chores, and may take on more if circumstances dictate, women picked up most of the burden. The at-home mothers expected no more. Even some of the women in the labour market accepted it. When it came to money, there was little evidence of dual-income families operating separate bank accounts or having specific financial responsibilities. In several instances, it was the woman who controlled the money and paid the bills. On major purchases, it became a joint decision. While there was no evidence from the participants in the focus groups to suggest that at-home mothers had difficulty gaining access to money from their partners, there was the feeling that they were not in control of financial resources and had to keep within their so-called spending limits.

The degree to which partners of women in this study were involved in raising children varied. Some played an important day-to-day role. Others played catch-up on the weekend. In lone-mother households, the father sometimes played no role at all, financially or otherwise.

Evaluation of Support for Women as Caregivers and Earners

Current tax measures, specifically the Canada Child Tax Benefit (CCTB) and the child care expense deduction (CCED) (discussed in detail later in this report), did not surface very often as support that is available to women as earners and caregivers. We interpreted this as reflecting a lack of familiarity with, and understanding of, these programs, rather than a lack of appreciation.

Income based as it is, the CCTB was regarded as assistance for lower-income earners rather than support for women as caregivers or to meet specific consumption costs for the child. Few respondents who received the benefit had the luxury of earmarking the money for the child. It was viewed as an income top-up that sometimes meant the difference between having enough money to buy groceries or having to visit the food bank.

Respondents generally felt the CCTB came nowhere close to recognizing the costs of raising a child. While they expected the government to step in with help where necessary, they saw the responsibility for the cost of raising a child to be the parents' rather than society's.

Awareness of, and experience with, the CCED was naturally greater among the income-earning group than the at-home group. Those who were aware of it, knew it was available to working mothers only, and that their child care costs were not fully deductible. The requirement of receipts to qualify for the deduction did not surface as an issue in the two focus groups, perhaps because the four that used the licensed services got them automatically and the rest relied on family and friends rather than unlicensed services, where receipts are

sometimes not given. (In the earlier facilitated meeting, the issue of receipts did emerge as a source of confusion. For example, a number of women did not know they could receive receipts from informal caregivers; older caregivers were worried that giving a receipt would affect their retirement pension.)

Some women stated a preference for tax relief that would allow them to choose between formal child care and private, informal arrangements. Others felt they would benefit more from affordable child care spaces. Income-earning mothers, in particular, viewed child care as a precondition for caregivers to participate in the work force and saw government support as appropriate. They were far less sympathetic to the idea of support for at-home mothers. There was a tendency to think of child care for at-home mothers as exclusively being a baby-sitting service. They preferred that these mothers used the drop-in centres that are available to them rather than expanding eligibility for the child care expense deduction or a similar benefit to this group.

The counter argument, of course, is that there are benefits to all children having access to the stimulating educational environment of formal child care and development services. This perspective is generally better received as it places the focus on the needs of the child and not on the needs of the parent.

Tax and Social Policy Principles

Focus group participants were asked to respond to the following statements reflecting possible policy approaches or principles.

Individuals or families with children should pay less tax in recognition of the extra costs in raising children. Mothers in both groups generally supported the principle that the tax system should recognize lower income individuals and families with children. They were far less open to the idea that the system should recognize the cost of raising children in families with high-income earners. Some mothers expressed a resistance to "pay" for other people's children through the tax system while others appeared to be confused about tax-related programs that could be used to recognize the extra costs in raising children. Even so, the baldness of the above statement can have the undesired effect of pitting elements of society against each other, those who have children against those who choose not to have children, those who are in the labour market against those who receive social assistance.

In both groups, the statement conjured up the stereotype of the welfare mom having more and more children to qualify for more benefits. Because the focus was presented as a benefit to the parent not to the child, it can set up the conditions for comparisons of, and judgments on, parenting philosophy and lifestyle. It also can convey a sense of it materially benefiting the parent(s) rather than the children.

Part of the reluctance to accept that higher-income families should receive recognition stemmed from a lack of awareness that there is no longer a federal budget deficit and that there is, in fact, a surplus now. Some women also interpreted the statement to mean that higher-income families would receive a cash benefit rather than pay reduced tax.

There was widespread agreement in both groups that the tax system should recognize the work of women caring for children at home. But, given the resistance to making child care benefits available to the at-home mother, it appears they were more open to the principle than to the specific policies or programs it might shape.

Regardless of their employment status or previous employment history, parental or maternity leave should be expanded and should be available to all parents, including self-employed women and those on social assistance, so all new mothers are treated the same. There was mixed reaction to maternity benefits being available to all women. Both groups saw the relevance of expanding it to those who would otherwise experience a loss of income. Income earners were more likely to oppose its extension to at-home mothers. At-home mothers generally liked the idea, but had questions about its funding.

The federal government's 1999 throne speech announcement to extend maternity and parental leave benefits to one year was welcome news, but there was still some concern about the potential for employer backlash against hiring women of childbearing age if too long a leave period was granted. The women also expressed a concern with the difficulties business would incur with the extended parental leave program.

Public policy should encourage the sharing of parenting and earning responsibilities more equally between men and women. There was no disagreement at all with the goal of equal partners in a relationship, and there was evidence that it already existed in narrow segments of society, for example where the father has assumed the traditional role of caregiver and the mother had become the breadwinner. While some mothers thought it a good idea to offer a "bonus" period if taken by the father, most were uncomfortable with this aspect of social engineering. They believed the relationship should be worked out between partners and not involve the government. They felt the decision concerning which parent should take time out of the work force should be based on parenting skills and on income and, therefore, the parent with the lower income and the better parenting skills should withdraw from the work force to care for the children. They were concerned that offering incentives might attract the less appropriate caregiver. They believed that equal partnership is better achieved through education and would prefer that public policy apply equally to either parent—in other words, to be gender neutral.

Learnings

Despite some differences in personal circumstances and views about child rearing, mothers have much in common: a desire to spend adequate time with their children, the conviction that young children up to the age of 1 are best cared for at home by a parent, and the need for flexibility and choice in combining or sequencing their earning and caring roles.

For most of the women, expectations of public policy support were surprisingly low. It is not clear whether it is the years of cutbacks and belt tightening that have reduced expectations or that many of these women accepted the view so prevalent in North America that children are largely the private responsibility of their parents and not a collective responsibility. The fact

that most women were unaware that Canada had a federal budget surplus, and thought that there was still a significant deficit, may also have contributed to their low expectations.

As anticipated, the level of understanding of the tax provisions and other supports available to women with children was mixed, as was the perception of their usefulness in providing support. While a few mothers understood the tax programs they used, many participants had little knowledge of either the tax system in general or specific tax programs. Several participants, for example, confused the federal child care expense deduction with provincial child care subsidies and with the Ontario Child Care Supplement for Working Families (an income-tested benefit available for low-income parents in Ontario).

Generally, the women were more likely to support programs or approaches that benefited mothers in situations that differed from their own if the program was presented or perceived as benefiting the child, rather than the mother.

The mixed reactions to the use of formal child care are consistent with other studies and appear to reflect the not-unfounded perception that regulated, formal child care is generally less affordable than unregulated child care (one notable exception is Quebec where the introduction of the $5/day program renders regulated child care affordable) and people's lack of direct experience with the regulated child care system. The greater the experience, studies show, the more positive the reaction.

Interestingly, a number of the at-home mothers were also income earners, but chose to identify themselves as at home because they saw themselves as being there primarily for their children. Some felt they had made the right choice for their children, while others felt they had no choice either because of their children's special needs or because of the inflexibility of their workplace. However, these women expressed concerns about their future prospects in the labour market and the economic costs that their motherhood roles had imposed on them. They were fully aware of the fact that the transformation to motherhood comes at a price for many women.

In conclusion, while the focus groups helped us locate our discussion in the "real world" of women's lived experiences, it must be remembered that the findings are not scientific for the reasons mentioned earlier. The focus group results are probably also affected by respondents' prior knowledge of the subject and, obviously, by how the questions are phrased—issues which point to the problems with using focus group results in complex policy areas such as tax policy. However, while we cannot say that the focus groups are representative of the diverse experiences of Canadian women, they are anecdotally useful and enlightening.

2. THE LIVES OF WOMEN WITH CHILDREN: DEMOGRAPHIC, STATISTICAL AND ECONOMIC PERSPECTIVES

Demographic and Labour Market Trends

The lives of most women with children are fluid as they move in and out of different roles, fluctuating between child rearing and the labour market. Some women spend time in the paid work force, then withdraw while their children are young, and re-enter when their children get older. In 1998, 61 percent of women with the youngest child under 6, and 71.9 percent with children between 6 and 15, were employed (Statistics Canada 1999a).

An increasing majority of women remain in the labour force except for short periods while on maternity or parental leave. A recent study of employment after childbirth (Marshall 1999) revealed that in 1993:

- 86 percent of employed mothers had returned to work within a year of giving birth, and 93 percent were back within two years;
- more than half of the women were back at work within six months; and
- overall, women took an average of 6.4 months off work.

Table 1 shows that a significant minority of women (nearly 23 percent of women aged 25 to 44) were employed part time in 1998. Over 37 percent of women, compared to 2.9 percent of men, cited caring for children and other personal/family responsibilities as their reasons for working part time. At the same time, 15.3 percent of men, compared to only 4.2 percent of women, were working part time in order to accommodate their schooling. The differences between men and women is not nearly so great when it comes to working part time for reasons of "personal preference," with 22.2 percent of women and 15.4 percent of men giving that as their reason. Inability to find full-time work and business conditions were factors cited by 33.0 percent of women and 58.5 percent of men.

Table 1: Reasons for Part-Time Work, Women and Men Aged 25 to 44, 1998

Reason	Women	Men
Own illness	1.7	3.9
Caring for children	30.8	1.5
Other personal/family responsibilities	6.6	1.4
Going to school	4.2	15.3
Personal preference	22.2	15.3
Other voluntary	1.6	4.1
Other (including business conditions and unable to find full-time work)	33.0	58.5
Total	100.0	100.0
Total employed part time ('000s)	805.3	204.8
Percentage employed part time (percentage of total employed)	22.7	4.9

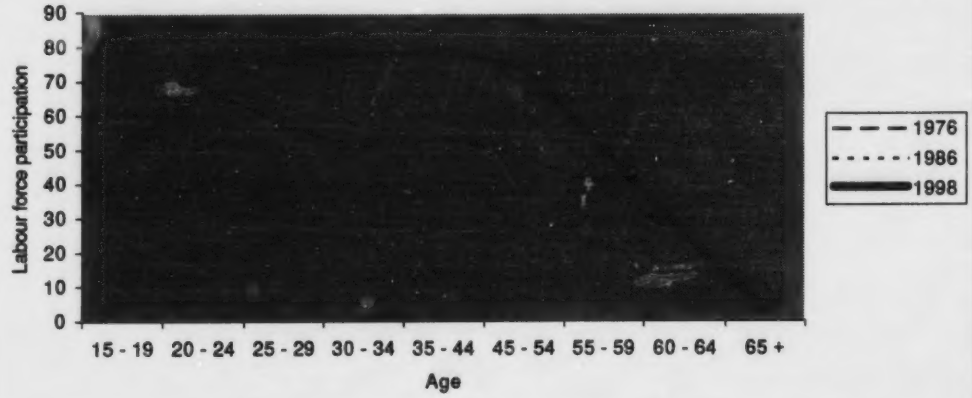
Source:
Statistics Canada, Labour Force Survey 1998b.

Discussions about women's economic position tend to focus on the income differential between women and men and the underpaid and unpaid status of most of the work women do. However, a relatively hidden but important aspect of women's economic vulnerability stems from their over-concentration in the part-time and the contractually limited job sector where hourly wage rates are generally lower than for full-time workers and benefits limited or non-existent.

In Canada, over 70 percent of part-time workers are women. Part-time work has become both a personal coping strategy for many women with young children, as well as a restructuring strategy for employers. Rational choice theorists argue that mothers prefer jobs in which they encounter little penalty for putting their work force participation on hold to give birth and raise children or in fields where part-time work is easily possible. Many mothers look for jobs that fit with their ideas of what they believe they owe their children. Thus, the current labour market's demand for flexibility seems to coincide conveniently with women's personal preferences for part-time jobs that allow them to meet family responsibilities.

Overall, women's labour market participation has changed dramatically over the last two decades. As illustrated in Figure 1, although the labour force participation rate of women up to age 24 has remained largely the same, there has been a significant increase in the participation rate of women between 25 and 44. Most of this increase occurred in the decade between 1976 and 1986, with more modest increases since then. For women between the ages of 45 and 54, there has been a steady, though more moderate increase sustained throughout the entire period.

Figure 1: Women's Labour Force Participation, by Age Canada 1976, 1986 and 1998



Source:
Statistics Canada, Labour Force Survey Historical Review 1998a.

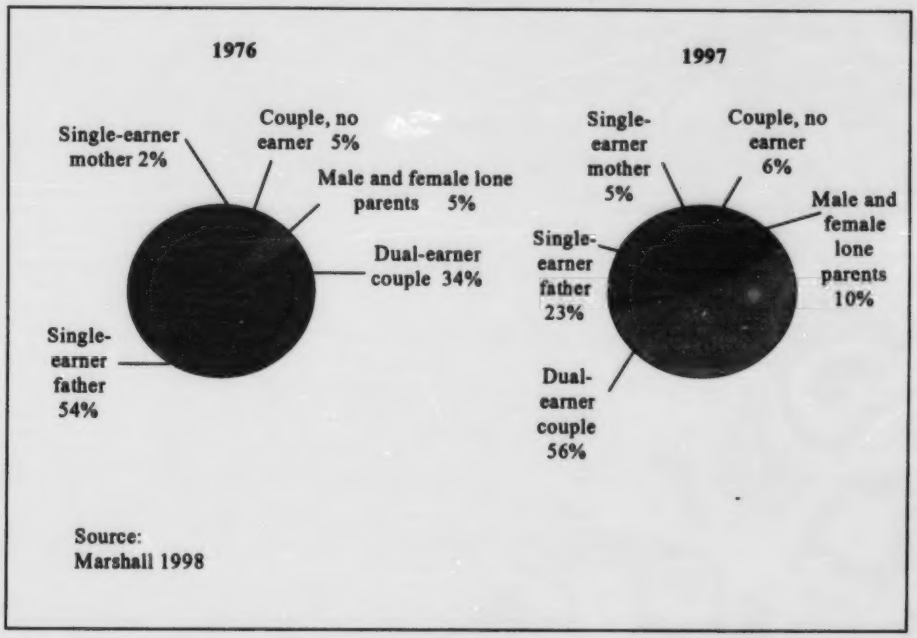
Family Structure and Number of Earners in a Family

The majority of mothers continue to live with their spouse and children. However, a significant and increasing number of women experience other types of living arrangements, including lone-parent families, common-law relationships, blended families and same-sex relationships. According to the 1996 Census, 73.7 percent of women living in families were married, 11.7 percent were in a common-law relationship and 12.1 percent were lone mothers. Statistics on the number of women with children in lesbian families are not available.

If the current patterns in changing family structures continue, Statistics Canada (Peron et al. 1999) estimates:

- One in three women will experience lone parenthood at least once in her life.
- One in four lone mothers will go through at least two phases of lone parenthood in her lifetime.
- One in five women will experience at least three family episodes, and one in ten at least four.
- One in six women will live in a blended family.

Figure 2: Family Structure by Earners, 1976 and 1997



Another way to examine family structure is to consider how many families have dual earners, single earners or no earners. Over the last two decades, there have been considerable changes in families. In 1976, the majority of families (54 percent) had a

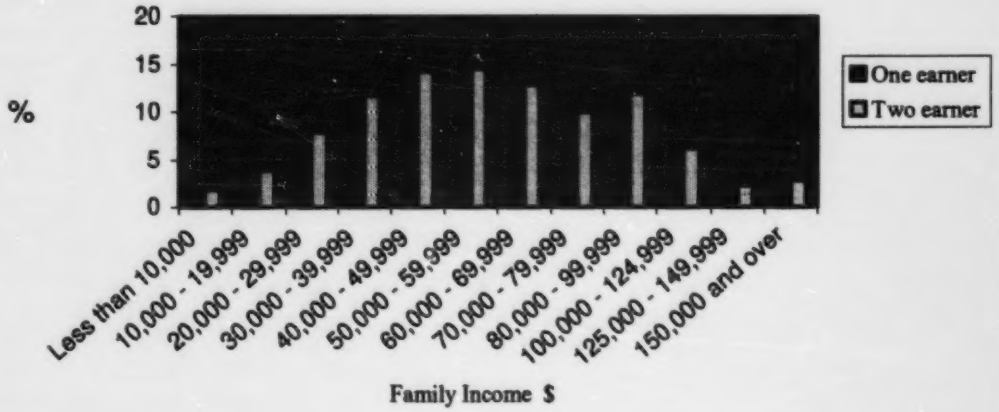
single-earner father whereas in 1997, most families (56 percent) consisted of dual-earner couples (Marshall 1998). This is significant not only because it shows, once again, that the traditional family has declined over the last two decades, but also because of the relationship between economic vulnerability and number of earners in a family.

The Economic Vulnerability of Women with Children

From 1980 to 1997, the incidence of poverty among one-earner couples increased by 54.2 percent, compared to a rise of 13.8 percent for two-earner couples. However, the poverty rate for one-earner lone mothers declined by 13.1 percent during that period (Statistics Canada 1997).

Figure 3 illustrates the importance on family income of having two earners. The majority of families with incomes under $30,000 in 1995 had only one earner. With two people in the work force, income levels began to rise. The number of dual-earner families peaked at the $40,000 to $80,000 income range and began to fall again when family income levels reached $100,000 and above.

Figure 3: Income of One- and Two-Earner Families, 1995



Source:
Statistics Canada, 1996 Census (1999c).

Women's lives vary not only by family structure, but by their own labour force participation and that of their partner. Table 2 illustrates the following.

- In two-parent families with children, 70 percent of women whose husband/partner is employed are themselves in the labour force.

- Twenty-seven percent of married women and 29 percent of women in common-law relationships have a husband/partner who is not in the labour force.
- Fifty percent of female lone parents are employed.
- In most families where the husband or male partner is not in the labour force, the woman is also not in the labour force.

Table 2: Women's Labour Force Activity by Type of Family, 1996

Family Structure	Labour Force Activity of Wife/Female Common-Law Partner or Lone Parent			
	Total families	Not in the labour force (%)	Employed (%)	Unemployed (%)
Husband–wife families with children	3,535,635	28.9	65.6	5.5
Husband not in the labour force (11.4%)	402,705	68.8	27.5	3.7
Husband in the labour force* (88.6%)	3,132,925	23.7	70.5	5.8
Employed (94.0%)	2,945,300	23.3	71.9	4.8
Unemployed (6.0%)	187,625	30.6	48.3	21.1
Common-law couples with children	434,955	28.1	62.7	9.2
Male partner not in the labour force (9.9%)	43,200	63.7	29.5	6.8
Male partner in the labour force (90.1%)	391,750	24.2	66.3	9.5
Employed (86.9%)	340,340	22.2	70.2	7.6
Unemployed (13.1%)	51,410	37.2	40.4	22.4
Lone-parent families	1,137,505	36.9	53.3	9.8
Female parent (83.1%)	945,230	39.3	50.8	9.9
Male parent (16.9%)	192,275	25.6	65.0	9.4

Note:
* Includes both employed and unemployed.

Source:
Prepared by CPAG using Statistics Canada 1996 Census data (1999c).

International Perspectives on Women's Poverty

The presence of children is assumed to increase a family's likelihood or risk of poverty. A 1999 study of poverty in industrialized countries found that it is not "parenthood" that is the risk factor, but rather "motherhood," particularly lone motherhood. Smeeding et al. (1999) found that couples with children had poverty rates which mirrored those of non-parents, but that single-mother poverty rates were, on average, more than four times higher than the poverty rates of couple families.

Clearly related to the above is the fact that men earned more than women among parents in all nations, leading the researchers to conclude that gender patterns in earnings are deeply entrenched in all countries. The following findings are particularly significant in that regard.

- Earned income was the prime determinant of poverty status. Low income has replaced unemployment as the primary cause of poverty among families with children.

- Gender differences in earnings were much smaller among non-parents. In couples, women generally earned less than men irrespective of the presence of children.

- Mothers, whether married or lone parents, had significantly lower levels of earnings than did women who were not parents (with the exception of France).

- Even though lone mothers, on average, earned more than did mothers in general, their earnings were only 60 percent of the average earnings while lone male parents earned about the same as the average.

Consistent with the above, a 1999 study by Solera found that the mother's employment is the most effective insurance against poverty, particularly in the case of divorce; and that the degree of welfare state "success" in reducing family poverty depends largely on the policies that help women combine family and work responsibilities while children are young.

This and similar studies have found that whether mothers work in the labour market is influenced by a combination of factors:

- income transfers matter, but what really makes a difference is the cost and availability of child care;
- parental leaves and workplace supports to mothers/parents;
- income transfer rules (e.g., how much benefits are reduced on entry into the labour market);
- high marginal tax rates in jointly taxed couples (which act as a disincentive to take paid employment); and
- public policies that encourage part-time work.

As we see in the following sections, a combination of tax and social policy measures are needed to address the current realities of women's lives and to provide support to mothers in their dual roles. Part II begins with an introduction to Canada's tax system, followed by a description and analysis of several tax measures for families with children. Social policies outside of the tax system are discussed in the policy framework and proposals in parts V and VI.

PART II: UNDERSTANDING CANADA'S TAX SYSTEM: PRINCIPLES, PURPOSES AND IMPACTS ON WOMEN

3. TAXATION AS A TOOL OF SOCIAL POLICY

Taxation can be a powerful instrument of social policy. Traditionally, it has been viewed as a bastion of both male and class privilege. The highly technical nature of the discourse renders it inaccessible to most people, and appears to take it out of the realm of the "political" and into that of the "expert."

Yet, understanding how the tax system can be used to support women with children is not primarily an economic or technical issue. It is a question of social values and the politics based on these values. Tax policy is a powerful tool of social policy precisely for this reason. It can promote social objectives by redistributing resources. It can reduce or increase inequality, including inequality between men and women. It can support or hinder parents in their important job of raising children. It can reflect, disregard or strengthen social values.

This is not a new perspective. Almost 50 years ago, the sociologist J.A. Schumpeter proposed that the tax state be viewed as the "fiscal expression of a particular society." If and when it fails, he argued, the weakness of that society to reflect prevailing social values in its tax system is exposed (as quoted in Vansina 1991: 70). The *Income Tax Act* is a social policy document, influenced by ideological views of how the world should be ordered and how resources should be distributed, according to Eichler (1997). There is no such thing as a neutral policy, she points out, since the very purpose of a policy is to achieve certain outcomes.

Debate over tax policy is often framed in a way that excludes many Canadians from participating meaningfully in the discussion. Grounding the debate in the technical languages of economics and law discourages the participation of non-experts. On the other hand, ignoring the specialized concepts inherent in tax policy renders social policy critics vulnerable to the charge that they don't understand the tax system. To facilitate participation in the discussion, this section locates tax policy in the broader context of social policy, and reviews the basic structure and principles of the income tax system.

4. PURPOSES AND OBJECTIVES OF THE TAX SYSTEM

The primary purpose of any tax system is to raise revenue for public spending. However, other allocational and distributional goals have arisen from a perception that the tax system can and should be used to pursue policy objectives. As a result, other goals accepted for the Canadian income tax system include the redistribution of income, economic stabilization and the promotion of economic growth. Table 3 lists goals put forward for the tax system by analysts, although not all are accepted by everyone. Whether and how much these goals should be pursued within the tax system are fundamental policy questions.[5]

These objectives often lead to contradictory results. Which goals take precedence on the public agenda have serious consequences for women. We limit our discussion to those goals we believe are especially important in understanding how the tax system can support women with children. We also attempt to unmask underlying values associated with each goal, their current status and their importance for women with children.

Revenue Gathering

The goal of revenue gathering for public spending is the raison d'être of the tax system. For government to be able to function, the tax system must generate an adequate and predictable income. According to the 2000 federal budget, the government expects to raise $160 billion in 1999-2000, or 16.9 percent of gross domestic product (GDP) (Dept. of Finance 2000a: 17).

Unfortunately, the legitimacy of the revenue-sharing goal is under attack by those calling for across-the-board tax cuts. Those who believe that government's presence in the lives of citizens should be replaced by the private sector lead the charge. The 2000 federal budget reflected the influence of this group. The budget called for major tax cuts, despite public opinion evidence that Canadians are more concerned with the quality of health care and education than lower taxes.

The attack on the revenue-gathering goal has more serious consequences for women, particularly those with children. Because general tax cuts benefit individuals at higher incomes more than those of modest and lower incomes, tax cuts benefit more men than women. Further, women in general, and particularly those with children, are net beneficiaries of social programs and, therefore, have most to lose when programs are cut back or limited because of a lack of revenue to fund them.

Table 3: Objectives of Income Tax

Revenue gathering	The tax system must raise revenues for government.
Income redistribution	The rationale for this as a goal lies in the belief that people should not have to pay for the inequality of income that results from inequality of opportunity. The purpose of income redistribution is not complete income equality.
Equity	Equity (or fairness) requires a fair sharing of the tax burden based on ability to pay. This calls for graduated rates that rise as income rises. This is a progressive system.
Neutrality	Neutrality requires a tax system that does not affect people's behaviour. Business or personal opportunities, rather than tax planning, should drive business or personal decisions.
Simplicity	Compliance by taxpayers and administration by government are both easier and less costly in a system that is simple and understandable. Simplicity also leads to transparency.
Economic stabilization	Although not strictly a goal of the tax system, a progressive tax system has a stabilizing effect on the economy, restraining expansions by moving taxpayers into higher tax brackets, and restraining contractions by moving taxpayers into lower tax brackets. By the same token, income tax revenues are subject to more severe fluctuations than revenues from other taxes.
Economic growth	The use of the tax system to promote economic growth has led to special incentives for small business, farming, manufacturing and processing, research and development, etc. These provisions contradict equity, neutrality and simplicity, and many economists doubt that they enhance economic growth.
International competitiveness	The mobility of capital and skilled labour suggests that tax rates (and other elements of the system) should be competitive with other countries, especially the United States.
Balance	Balance signifies that the government should not be overly reliant on one kind of tax. A balance must be achieved between personal and corporate income taxes and between income taxes, and other taxes, such as payroll and sales taxes.

Source:
Adapted from Hogg and Magee (1997: 37); Royal Commission on Taxation (1966, Vol. 1, 3).

Income Redistribution

Income redistribution has long been a fundamental part of the Canadian income tax system. It is clear that any system of taxation affects how economic well-being is distributed or redistributed. The Royal Commission on Taxation (known as the Carter Commission after its chair) explicitly endorsed a "more equitable distribution of output" as an objective (1966, Vol. 2: 7). The rationale for this as a goal lies in our belief that people should not have to pay for the inequality of income that results from inequality of opportunity, or from bad luck (McIntyre 1988). The objective of income redistribution has never been complete income equality, which is neither achievable through the income tax system nor considered desirable, as it would quash incentives to work and reward people whose lack of income resulted from personal choice. The redistributive goal is of critical importance to women, as the tax system can and does ameliorate at least some of the systemic effects of women's labour market disadvantage and caregiving responsibilities (Status of Women 1997).

Equity

Revenue gathering, redistribution, economic stabilization and growth are the substantive goals set for the tax system. Other objectives have been identified which are more related to how we tax than what we expect to accomplish through taxation. Chief among these other goals is equity. The Carter Commission identified equity as the most important consideration in designing a tax system. In its view, the tax system should first and foremost allocate the burden of taxation fairly. The overarching principle from which our understanding flows is that people should pay tax based on their ability to pay.[6]

The Canadian tax system is based on two principles of equity. First, horizontal equity dictates that people in the same circumstances, with the same ability to pay, should pay the same amount of tax. Vertical equity encompasses the notion that people with greater abilities to pay should pay proportionately more tax than those with less ability to pay. However, determining when people are in the same circumstances, and how much more people with a greater ability to pay should pay, are inherently political choices.

Despite how some writers use the term, "equity" has no content in and of itself. Proponents of all political stripes have declared that equity supports their position. As a result, the usefulness of the concept of equity in analyzing tax policy has come under attack. However, because it embodies the vision we have for our society, it can be very useful in unmasking different visions. For example, there is no general recognition of the effect of children on ability to pay in our current tax system. While the Canada Child Tax Benefit is available to 80 percent of Canadian families with children, 20 percent receive no recognition at all. Further, for those families who do receive the CCTB, many receive only a token benefit. The result is that families with children pay virtually the same tax as families without children with the same income, even though no one disputes that it costs a significant amount of money to raise children. For proponents of the view that raising children is a consumer choice, this is equitable. For those who believe that raising children is a social as well as personal responsibility, the effect of children on ability to pay should be recognized,

and our system is not equitable. This theme will be explored in more detail later in the section on tax recognition of children.

Our belief in vertical equity, that is, a progressive tax system, led to the development of tax brackets. Philosophically, it originated in the notion that people should be "equal in sacrifice," and the recognition that another dollar meant less to people with higher incomes than to people with lower incomes. The Carter Commission justified a progressive tax system on the grounds that people with higher incomes had a greater proportion of their incomes available for discretionary spending and, therefore, had a greater ability to pay. The consensus around this principle was eroded in the 1988 tax reform, when the number of tax brackets was reduced from ten to three. It is still under attack by proponents of a flat tax.

Neutrality

The objective of neutrality was originally part of the broader objective of maximizing economic growth. It came from the belief that the best way to promote economic growth was through the free market. To enable the free market to operate efficiently, the tax system had to be designed to ensure that business decisions were based on business considerations, not tax consequences. In other words, the tax system should be neutral toward a given business decision.

Despite its origin, the objective of neutrality has been expanded to the realm of personal decision making. Many people espouse the belief that the tax system should be neutral with respect to personal decisions. While this resonates with our distrust of "social engineering," it cannot stand up to careful scrutiny. First, the tax system was never intended to be neutral toward personal decisions about entering the labour market. The goal of maximizing economic growth has always included a labour market component. This flowed initially from the belief that full employment would lead to greater productivity. The prevailing, if not universally accepted, belief is that economic efficiency will be maximized through full labour market participation. Accordingly, our policies are aimed at removing barriers to employment, including disincentives to work inherent in high marginal tax rates, and in the costs of child care and other employment-related expenses. Our tax system does not attempt to make the decision to participate in the labour market neutral.

Further, the tax system by its very nature cannot be neutral toward personal decisions. The tax system does not exist in a vacuum. It arises from and embodies societal values, which are by definition not neutral. For example, when non-marital cohabitation was less socially acceptable and less prevalent than it is today, legally married couples were entitled to tax credits and deductions not available to cohabiting couples.[7] It was not until 1992 that the definition of spouse was extended to include common-law couples, and they could claim the benefits of these provisions. The battle of same-sex spouses to achieve neutrality in the tax system with respect to their sexual orientation was only very recently resolved, with the passage of Bill C-23, the *Modernization of Benefits and Obligations Act*, which received royal assent on June 29, 2000. The tax system has never sought to treat as neutral those decisions that were not considered socially desirable.

Unmasking the meaning and consequences of the objective of neutrality is particularly important for women, because so many of the personal decisions faced by women are value-laden. The decision to have and raise children is discussed above. The debate over the tax consequences of staying home to raise children versus returning to paid work is often framed in terms of neutrality, although feminists see it as an attempt to reinforce the traditional male breadwinner model of the family at the expense of more egalitarian models.

On a practical as well as historical basis, the goal of neutrality is most useful in the context of the goal of maximizing economic production. It is much less useful in examining the tax system's effect on personal decisions unrelated to economic production. Labour market participation decisions are personal and relate to economic production. Accordingly, it is most useful in evaluating the effect of the tax system on labour market participation and, in particular, its abilities to remove barriers to women's labour market participation.

Simplicity

A final objective identified for the tax system is simplicity. Designing a tax system that is simple to understand and administer facilitates compliance and, consequently, reduces costs. Although an important principle, this goal is most often honoured in the breach. The *Income Tax Act* is increasingly complex and inaccessible to ordinary people, although the forms and explanatory material made available to the public, which reflect the Department's interpretation of the Act, are somewhat more comprehensible. Further, the objective of simplicity is often used to attack the fairness of the system as, for example, when it was used as a justification for reducing the number of tax brackets from ten to three in 1988, which in turn reduced the vertical equity of the system.

Tax Expenditure Analysis

While the use of the tax system to collect revenue has always been well understood, the exposure of its role as a tool of social policy is a more recent development.[8] In 1976, the National Council on Welfare published *The Hidden Welfare State*, which documented the amount of money being collected by the corporate sector through tax credits designed to encourage or reward certain corporate activities. It became clear that expenditures through the tax system, that is, revenue foregone through the use of tax credits and deductions, were analogous to direct spending programs but without the accountability. As a result, the Department of Finance now regularly publishes a list of tax expenditures and their cost.[9]

However, not all tax concessions are tax expenditures, and determining whether a tax provision is a tax expenditure is not always easy.[10] Theoretically, a tax expenditure is a deviation from a normative or benchmark tax system. Determining what the tax system ought to look like is the starting point of the analysis. If the provision is necessary to the fair operation of the system, it is not a tax expenditure. If it is an add-on to the benchmark system, it is a tax expenditure.

The difference between whether a provision is characterized as a tax expenditure or not is central to the discussion of the treatment of the costs of raising children in the tax system. If

we believe that costs associated with raising children relate to a taxpayer's ability to pay, then tax provisions, which take these costs into account, are not tax expenditures. If they are part of the benchmark tax system, then fairness dictates that they remain in the tax system and be available to all taxpayers. On the other hand, if we do not believe those costs relate to a taxpayer's ability to pay, then those same tax provisions will be tax expenditures. In that case, questions such as who should benefit from those programs and what they should entitle recipients to should take place outside the tax system, like any other spending program. The tax system's only relevance to these programs is its suitability as a delivery mechanism.

5. STRUCTURE OF THE PERSONAL INCOME TAX SYSTEM

The first step in analyzing tax provisions in light of tax expenditure analysis is to examine the bare bones structure of the income tax system. This is defined by who pays tax (the tax unit) on what tax is paid (the tax base), and how much tax is paid by a given taxpayer (progressivity and tax rates). The structure flows in part from the weight given at a given time to the policy goals and objectives discussed above. This section contains a brief discussion of the basic characteristics of the Canadian income tax system.

The Tax Unit: Who Pays?

In the Canadian tax system, the tax unit has always been the individual. That is, tax is assessed on the income of an individual, not on family income. Family responsibilities are recognized through tax credits. However, tax benefits delivered through the tax system are based on family income, with the exception of seniors' benefits. The appropriate tax unit has always been controversial, as the issue embodies many of the tensions underlying the conflict between the tax system's dual role as an instrument of social policy and revenue gathering. These issues will be canvassed in greater detail in a later section.

Tax Base: What Gets Taxed?

In its landmark report, the Carter Commission equated ability to pay with "discretionary economic power," defined as the proportion of the total economic power that does not have to be used to maintain the members of the tax unit. Carter recommended that, for the purposes of determining ability to pay, income be given a broad meaning, and include all increases to the taxpayer's wealth during the taxable period. The Commission also recommended that all income be treated in the same way, following the principle that "a buck is a buck is a buck." This is known as the comprehensive income tax base.

The concept of income tax base comprises not only what is included in income, but also what is exempted or deducted. Many of the Carter Commission's recommendations were never adopted, and our tax system treats many sources of income anomalously, in particular capital gains, some government transfer payments, windfalls and gifts and inheritances. Further, "wealth" is not taxed at all,[11] even though it clearly impacts on ability to pay. The absence of any kind of wealth tax, as well as many of the other exclusions and deductions, not only violates the principle of taxation based on the ability to pay, but it does so in a way that benefits those who are already privileged. Those with money, reap the benefits of these deviations, at the expense of the rest of society (Brooks 1993; McQuaig 1987; Phillips 1996a).

Carter's comprehensive tax base drew heavily on the understanding of the term "income" in the discipline of economics. However, the Haig-Simons definition used in economics included not only all the accrued gains in assets during a year, but also all the goods and services consumed by the taxpayer, including those supplied by personal efforts rather

than through the market. Although there is no receipt of money, there is an economic benefit to the taxpayer and, therefore, it affects ability to pay. Carter rejected the inclusion of this imputed income in the definition of taxable income, because of the difficulty in placing a dollar value on it. However, the issue of imputed income, particularly as it relates to the value of unpaid work, remains a controversial issue. This is discussed in Appendix B.

How Much Is Paid: Tax Rates, Deductions and Credits

The first $7,131 of income is not subject to any income tax at all. After that, the Canadian income tax system has three rates of tax. The next $22,873, up to an income level of $30,004, is taxed at 17 percent. The next $30,005 is taxed at 24 percent, and income over $60,009 is taxed at 29 percent. The progressivity of the tax rates reflects our belief that people with higher incomes have proportionally more disposable income than people with lower incomes.

A straight application of the tax rates to income would not reflect ability to pay. First, when there are costs incurred in earning income, only that portion of the income not required to earn the income is discretionary income, and should be subject to tax. Further, when a taxpayer has family responsibilities that are not discretionary, the portion of the income required to meet those obligations should not be subject to tax. In our system, there are two ways in which adjustments are made for these differences in taxpayers' ability to pay. An amount may be deducted from income before tax rates are applied. Alternatively, the taxpayer may be given a credit against tax owing.

In a progressive tax system, the choice to use deductions or credits makes a difference. Because deductions are taken off the "top" of taxable income, they are worth more than credits for taxpayers in the top two tax brackets. For taxpayers in the lowest tax bracket, a credit is worth the same as a deduction. This has led to the charge that deductions are "upside down subsidies," because they benefit those with higher incomes more than those with lower incomes. Our current tax system uses a mix of deductions and credits. The choice of which to use remains the subject of debate, which is explored in more detail in Appendix B.

Credits and deductions only benefit people with taxable income or tax owing. Refundable credits are also applied to tax owing, but those with no taxable income also receive a refund. In a sense, they operate as a negative income tax, analogous to a direct spending social program.

The Gender Bias of the Tax System

The structure of the tax system flows in part from the goals and objectives set for it, but also from the policy makers' understanding of current social values. Accordingly, Canadian income tax policy is based on the historical assumptions about the role of women and men in society and in family relations accepted at the time of its development. When Canada introduced the first *Income Tax Act* in 1917 most women were living in marital unions and

engaged in full-time homemaking. Women were expected to depend financially on men, particularly their husband. Taxpayers were, therefore, expected to be the male breadwinner of the family, and those with a wife and children to support were granted a tax exemption (today a tax credit) for their dependants. While the dependant credits recognize the impact of dependants on a taxpayer's ability to pay tax, they also reinforce women's dependency by supporting the traditional male breadwinner–female housewife family model.

This arises in part from the treatment of women's unpaid work in the *Income Tax Act*. At its enactment, the economic value of women's unpaid work was not recognized, and the question of imputed income did not arise. Despite the growing recognition of the value of women's unpaid work to the Canadian economy,[12] its value to a family is still not included in income for tax purposes. (See Appendix B for a fuller discussion of imputed income and unpaid work.) This has led to the charge that the income tax system played, and continues to play, a crucial role in maintaining existing gender divisions of labour. It assigns women primary responsibility for family and community work, and reinforces their financial dependency on a breadwinner husband. Simply put, women's earned income is taxed; the value their unpaid work adds to the family's life, including savings generated through the substitution of unpaid work for market commodities, is not.

The bias toward treating women as dependants in the Canadian tax system is not immediately apparent because both women and men with taxable income are assessed as separate and independent individuals for tax purposes. However, other provisions allow special treatment for taxpayers living in a spousal relationship. First, taxpayers with a financially dependent spouse may claim the spousal credit, as noted above, which is reduced by income earned by the dependent spouse. Further, taxpayers with sufficiently large incomes may make use of a number of tax credits and spousal transfer arrangements, leading to substantial tax reductions. These provisions particularly benefit those families with one high-income earner and one spouse with little or no income. For example, under the *Income Tax Act*, one spouse can assume tax liability for the interest and dividends earned by the other in a particular year, thus shifting the tax burden from the high-income earner to the low-income spouse, whose income is then taxed at a lower rate. In addition, contributions to a spousal Registered Retirement Savings Plan (RRSP) provide immediate tax savings for couples and contribute to their financial security in old age.

The *Income Tax Act* does not stipulate that the higher-income spouse be male. Accordingly, it has been argued that tax concessions allowing taxpayers to reduce their taxable income are, in fact, gender neutral because both men and women can claim them. However, women are more likely to be "dependent spouses" than men, partly because they are more likely to assume child and elder care responsibilities. Further, because men generally have higher incomes than women, the beneficiaries of many tax concessions that transfer income or tax credits between spouses are men. Further, it has been suggested that these tax concessions have been specifically designed to allow high-income men to use their dependent wife/partner as tax shelters.

The intersection of gender and class inequalities marks the treatment of spousal relationships in the tax system. While women, in principle, are able to use the same tax

shelters as men provided their incomes are high enough, their lower earnings prevent them from doing so. This kind of indirect and often unintended inequitable impact of a tax and social policy measure has to be considered a form of systemic discrimination. Whether intentional or not, the Canadian tax system results in gender discrimination because of rules that seem, on the surface, fair and gender neutral, but are not. It is designed without taking into account that in Canada today economic, political and social power is still predominantly in the hands of men. The systemic discrimination of women in the tax system is, therefore, a reflection of women's unequal access to economic resources and economic power.

The Working Group on Women and Taxation (1992b: 3) of the Ontario Fair Tax Commission identified two primary goals for reforming the tax system in support of women's fight for gender equality and income security.

- Enhance women's independence through paid employment and sufficient retirement income.

- Enhance women's individualization by treating them as individuals distinct from their familial relationships and, in particular, from their male partner.

These issues will receive a more detailed discussion in Part III.

Although this report focusses on the tax system and, more particularly, the income tax system as social policy, it is not the only tool available to government. The government can raise revenue in a number of ways. There are also a number of ways to promote social policies aside from the tax system, the most important being direct spending.[13] Part of the debate must always be not only whether a social policy is desirable, but whether the tax system is the most appropriate vehicle. Accordingly, included in Part III is a consideration of the factors involved in deciding whether to use the tax system or a direct spending program as the policy instrument for a given social program.

PART III: CARING FOR CHILDREN AND THE TAX SYSTEM

6. INTRODUCTION: THE TAX FAIRNESS DEBATE AND FAMILIES WITH CHILDREN

The treatment of families with children in the tax system is part of the larger issue of tax fairness. No one wants to feel they are paying more than their fair share of taxes, and everyone wants to believe they are receiving their fair share of the benefit of the tax and transfer system. The issue of tax fairness for families with children received a great deal of attention in 1999 and helped to shape the direction of the February 2000 federal budget. However, concerns about tax fairness for families with children arose well before that, with the move away from the universal recognition of the impact of the costs of raising children on taxpayers' ability to pay tax. Currently, only families meeting an income test qualify for a child benefit. This violation of the principle of horizontal equity remains a concern today, and is the subject of the next chapter.

In 1999, the debate on tax fairness for families with children revolved around two concerns. First was the claim that single-earner, two-parent families are unfairly treated by the tax system, in comparison to families in which both parents engage in paid work. The belief that the tax system is not neutral toward family types but, in fact, actively discourages traditional male breadwinner families fuelled the perception of unfairness. This is an important debate, bringing in not only principles of equity and neutrality, but also an understanding of the interaction between the progressivity of our tax system, the choice of tax unit and the exclusion of imputed income from unpaid work in our tax base, all of which were discussed in Part II. In 1999, the debate centred around the deduction for child care expenses, which is not available to families where one parent is at home caring for the children. The Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children (1999) concluded that our system does not treat one-earner families inequitably. However, they recommended that the federal government "should consider":

- reviewing the child care expense deduction to make sure it meets its policy objectives efficiently and effectively;
- options for stay-at-home parents to contribute to pension plans during their caregiving years;
- improvements to the maternity and parental leave provisions of Employment Insurance, including greater flexibility and extension of the leave period to one year; and
- introducing a new refundable tax credit under the Canada Child Tax Benefit for parents who "provide direct parental care."

The 2000 federal budget extended maternity and parental leave provisions. At the time of writing, no action has been taken on the Committee's other recommendations. The issue of the fairness of the treatment of the costs of caring for children is still alive and well. Chapter 7 examines the issue of child care expenses and the tax system.

The second component of the current debate on tax fairness is the call for tax cuts and the promotion of the tax system as a vehicle to deliver social policy. The deleterious impact of across-the-board tax cuts on families with children has been examined elsewhere (Lightman and Mitchell 2000). This part also addresses the factors that must be considered in determining whether a given objective is best met through the tax system or through a direct spending program.

7. TAX PROVISIONS FOR FAMILIES WITH CHILDREN

There are no tax provisions that affect all families with children in Canada. Instead, each provision is directed at specific family types. The following table contains the key provisions affecting families with dependent children, by family type.

Table 4: Family Type and Eligibility for Personal Credits[14]

Family Type	Personal Credit	Spousal Credit	Equivalent to Spouse Credit	Child Tax Benefit	Child Care Expense Deduction
Dual earner					
Female	yes	no	no	yes	yes
Male	yes	no	no	no	yes
Single earner*					
Female	no	no	no	yes	no
Male	yes	yes	no	no	no
Lone parent					
Earner	yes	no	yes	yes	yes
Not earner	yes	no	yes	yes	no
Need taxable income?	yes	yes	yes	no	yes
Other restrictions?		reduced with earnings of "dependent spouse"	reduced with earnings of "dependent equivalent to spouse"	income tested	capped receipts required
Individual or family income?**	individual	individual	individual	family	individual: low-income earner

Notes:
* Assumes male earner, female at home with children. Eligibility reverses if it is the female who is the earner.
** "Family income" here refers to the aggregated income of cohabiting spouses, not to the income of all family members.

Several of the credits listed in Table 4 are available to taxpayers with children, but are not exclusive to them. The personal credit is available to all tax filers with tax owing. Its purpose is to "contribute to tax fairness by ensuring that no tax is paid on a basic amount of income" (Dept. of Finance 1999c: 140). The spousal credit is available to taxpayers with taxable income who have a spouse with little or no income of her/his own. It is intended to recognize the reduced ability to pay of a taxpayer supporting an economically dependent spouse, and is unconnected to whether there are children in the home. The equivalent to spouse credit available to lone parents is also not restricted to families with

children. It is also available to single taxpayers supporting a dependent parent or grandparent.

The only tax provisions exclusive to families with children are the Canada Child Tax Benefit and the child care expense deduction. The CCTB is available to all lower- and middle-income families with children, and its value decreases with the aggregated income of the cohabiting spouse. According to the Department of Finance (1998: 127), it has a dual purpose: to provide assistance to low-income families, and to recognize the reduced ability to pay tax of middle-income families. On the other hand, the child care expense deduction is intended to "recognize the costs incurred by single parents and two-earner families in the course of earning business or employment income, pursuing education or performing research" (Dept. of Finance 1998: 138). As such, it is only available to families when the parents are working or attending school.

It is apparent from Table 4 that high-income families without eligible child care expenses receive no recognition for the impact of children on their ability to pay. Although this is often painted as an inequity between single-earner and dual-earner families, dual earner families without child care expenses may also not be eligible for any child benefits because of their aggregated income. Further, middle-income families receive minimal child benefits. If they have no eligible child care expenses, they also receive very little recognition of the impact of the costs of raising children on their ability to pay. This has created a perception of inequity in the tax system. In the next chapters, we discuss the components of that perception: the recognition of children in the tax system, the tax unit and the compensation for the costs of child care.

8. RECOGNITION OF CHILDREN IN THE TAX SYSTEM

The presence of dependent children clearly affects a taxpayer's ability to pay. The average cost of raising a child is estimated at just under $6,000 per year, excluding child care costs (CCSD 1996, 1998). The principle of horizontal equity would seem to demand that taxpayers responsible for dependent children should be treated differently than families without dependent children for tax purposes. Despite this, there has been no universal recognition of the effects of children on ability to pay in Canada since 1992. At that time, an income-tested benefit replaced the child tax credits and the Family Allowance formerly available to all Canadians. Canada became only one of two Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) countries to have a tax system which fails to recognize the effect of children on their parents' ability to pay.

The history of the recognition of children in the Canadian tax system began shortly after the introduction of income tax itself. In 1919, a child tax exemption was introduced, and remained in place until 1988. An amount for each dependent child was deducted from the taxpayer's total income before taxable income was measured. During the tax reform of 1988, this was converted into a non-refundable credit, which was subtracted from tax owing. Despite the change from deduction to credit, the child tax credit retained its universal character. All taxpayers received the same tax savings in recognition of the costs of raising their children, as long as they had sufficient taxable income to offset the credit.

Neither the child tax credit nor the child tax deduction benefited families with no taxable income. To ensure that these tax filers also received help with the costs of raising children, a refundable tax credit was introduced in 1979, and stayed in place until 1993. These credits complemented the Family Allowance program initiated in 1945, which provided a flat rate per child benefit for all families with children.[15] In 1993, the refundable and non-refundable child tax credits and the Family Allowance program were replaced by an "integrated child benefit." However, the new child tax benefit was not universally available. It was only available to families with children who met an income test. It changed the basis of calculation from the income of the individual taxpayer to "family" income.[16] With that final metamorphosis, the recognition of the costs of raising children became clearly identified as a social benefit, rather than as a fundamental feature of tax equity.

It should be noted that recognizing the cost of raising children is merely one of the roles played by a child benefit historically. Also known as "horizontal equity," this goal not only reflects the financial costs incurred by parents (relative to families without children), but it also acknowledges the contribution that parents make to society by raising the next generation of citizens, workers and taxpayers. As Battle and Mendelson (1997) have pointed out, the child benefit in Canada has also assumed two additional objectives: an antipoverty role to supplement the incomes of poor and modest-income families and economic stabilization to put cash into the hands of parents to stimulate consumer demand and aid in the recovery from recession.

The Canada Child Tax Benefit

The current child benefit is the CCTB. It is made up of two parts: a base benefit and a supplement. The maximum base benefit of $1,104 is available to all families with children whose taxable income is below $30,004. This is increased by $219 per year for each child under 7 years old, if there are no child care costs claimed under section 63 of the *Income Tax Act*. Finally, the base benefit includes $77 per child per year if there are more than two children in the family. Above the threshold amount, the base benefit is reduced by a percentage (the tax-back rate)[17] until it disappears entirely for families with taxable income above approximately $71,000.

In addition to the base benefit, the National Child Benefit Supplement (NCBS) is available to families with income under $30,004. A maximum supplement of $977 per year for the first child, $771 for the second, and $694 for the third child is available for families with income below $21,214. The supplement is also reduced by a percentage above that threshold, but at a much steeper rate than the base benefit.[18] It disappears for families with income above $30,004.

The child benefit is payable to the primary caregiver of the child. If the parents are living together, this is assumed to be the woman unless she agrees in writing that she is not the primary caregiver. There is no provision in the Act to split the benefit between two parents who share custody. An agreement, or failing that a determination by the tax authorities, must be made as to which parent receives the benefits for any given period.[19]

The NCBS is the federal government's contribution to the joint federal–provincial/territorial program known as the National Child Benefit (NCB). The NCB is an anti-poverty program, not a tax provision. Its goals are to reduce child poverty, to encourage attachment of parents to the labour market, and to harmonize federal and provincial/territorial programs for children. Under the NCB, the federal government agreed to institute the CCTB, comprising the NCBS and the former Child Tax Benefit. It is an income-tested benefit based on income tax information. Horizontal equity between families with children and those without was not one of its goals. As a result, high-income families receive no benefit, and moderate-income families receive little. It was paid for, in part, by taking away the child tax credits formerly available to all families.

As their part of the NCB, the provincial and territorial governments agreed to invest in programs and services that conform to the goals of the program. They paid for these programs from the savings achieved by reducing provincial social assistance payments by the same amount as the increase in the NCBS over the former child tax credits. All provinces except New Brunswick and Newfoundland agreed to claw back the increase from social assistance recipients. Recently, Manitoba also announced its intention to stop the claw back.[19]

The National Child Benefit has been critiqued both as a tax provision and as an anti-poverty measure. As a tax policy, the most common criticism of the CCTB is that it violates the principle of horizontal equity. High-income earners receive no recognition at

all of the costs of raising children. Moderate-income families with children are treated almost identically to moderate-income families without children, despite the high costs incurred because of the presence of children. The goal of income redistribution, common to both tax and social policy, has completely overwhelmed the goal of distributing the burden of taxation fairly among taxpayers.

The complete elimination of any adherence to the principle of horizontal equity has serious implications that go beyond tax equity. A further result is the recasting of the costs of raising children from a shared responsibility of the parents and society, to the sole responsibility of the parent. They are no longer accepted as legitimate non-discretionary expenses in the measurement of ability to pay. Rather, the cost of raising children is accorded the same tax recognition as the cost of a "fancy boat" (Kesselman 1993: 117). Children become seen as a matter of simple personal choice, the benefit of which accrues only to the parents. The natural result of this is to assign total responsibility of the costs of raising children to the parents, as with any other consumer choice. Basing the amount of the benefit on family income rather than individual taxpayers' income solidifies the treatment of the costs of raising children as outside the tax system. The consequences of using the family as the benefit unit are discussed in greater detail in Chapter 8.

Treating children as consumer choices imposes a heavy burden on women. If children are consumer choices, then the fact that women are disadvantaged in the labour market because of their caregiving role also becomes a matter of choice. If they have a choice, then the consequences of that choice should accrue to them. There appears to be no good reason to use the tax system to ameliorate the worst consequences of that choice. After all, we do not give preferential treatment to people who choose to spend their income on fancy boats, even if doing so leaves them impecunious. Taken a step further, the privatization of the costs of child rearing calls into question the legitimacy of all social programs that assist women to overcome systemic disadvantage resulting from their role as caregivers.

The child benefit has also been criticized on the basis that it is highly inefficient. Because the benefit is targeted and based on family income, taxpayers in low- and moderate-income families suffer from very high effective marginal tax rates, in some cases as high as 100 percent (Davies 1998; Rowe and Woolley 1999; Sayeed 1999). While some of this is the result of the interaction with provincial social assistance programs, the rates for families not receiving social assistance are also very high. Prior to the introduction of the NCBS and the social assistance claw back, families receiving social assistance faced losing the benefits received on behalf of their children when their employment income reached a certain level. This was believed to act as a disincentive for them to enhance their employment earnings, especially if they also faced losing drug and dental benefits. With the introduction of the NCBS and the social assistance claw back, families retain the same amount of "child benefits" when they leave social assistance, until their income reaches $21,214. At that point, they lose benefits for every dollar above that limit. The CCTB has not so much reduced the work disincentive theoretically associated with high marginal tax rates as pushed it higher up the income ladder.

The CCTB integrates the tax and transfer system by using the tax system to deliver a social benefit that is otherwise analogous to a direct spending program. Entitlement and eligibility for the benefit are based on income tax information collected from returns. A major benefit is that information collection is less intrusive than under social assistance regimes. Further, the stigma associated with receipt of social assistance benefits does not attach to the receipt of a tax-delivered benefit. As a result, take-up rates are higher than under similar direct spending programs.[20]

From a social policy perspective, the claw back of the supplement from parents receiving social assistance also makes a mockery of the goal of fighting child poverty. It not only increases the income gap between social assistance families and other families, its effect is also highly gendered, due to the high poverty rate among single mothers. In fact, 83 percent of single mothers receive no increase in their income from the CCTB at all (NCW 1998a: 9). Further, single mothers are also more likely to receive assistance for longer periods of time because of labour market disadvantage, child care responsibilities and lack of sufficient supports (NCW 1998b: 27). Not only do they and their children receive no benefit because of the claw back, they are also further entrenched and stigmatized as the "undeserving poor" (Pulkingham 1997: 206-207).

The claw back punishes children in social assistance families for the source of their parents' income, and makes the receipt of benefits conditional on the behaviour of parents. It is more like a welfare reform program, or a low-wage strategy to assure a supply of cheap labour for employers, than an anti-child-poverty program (Kitchen 1997: 70; Wiggins 1997). Even if rewarding labour market participation were an appropriate goal for a child benefit, the tax system is poorly designed to deliver this kind of benefit. It cannot distinguish between children of parents whose labour market participation is limited by disability or illness, or involuntarily by unemployment, and those whose work incentive is actually increased by such a measure. It also punishes single mothers working full time at low wages who receive a top-up from social assistance to make ends meet.

Further, it does not distinguish between sources of income, aside from earned and non-earned. A single mother whose entire income comes from support payments receives the same benefit as she would if the same income came from earnings. The CCTB does not promote labour force attachment as much as it rewards independence from social assistance.

Further, the CCTB does little for families of moderate income. Families with income over $30,004 are not eligible for the supplement at all. Only families with income below $30,004 receive the full base benefit. It is reduced dollar for dollar for income above this level. While the last two budgets have extended eligibility for the basic benefit to more middle-income families, the small amount of the benefit and the tax back still means a large number of Canadian families receive only minimal recognition of the costs of raising children. For example, a family with one child over 7 years old and with family income of $60,000 receives a benefit of only $354 a year. A family with income of about $74,000 would receive no recognition at all of the impact of that child on the parents' ability to pay tax.[21]

Under the current system, benefits must be received by only one parent. This restriction can cause hardship for parents who are separated but share custody equally. Sharing the benefit depends on the good will of the separated parents, and allows the child benefit to be used as a bargaining tool. The Canada Customs and Revenue Agency allows splitting the benefit by permitting one parent to collect it for half the year and the other parent for the other half. However, shelter and other costs must be provided on a full-time basis. This seriously disadvantages low-income single mothers. Further, in provinces where receipt of the CCTB is a prerequisite for the receipt of social assistance child benefits, they may effectively be denied the ability to share custody of their children.

Basing eligibility for the benefit on family income rather than individual income also affects women differentially. Women are more likely to have custody of their children following separation. Their income is also more likely to be lower than that of their cohabiting spouses. Basing benefits on family income also deviates from the norm of basing taxation on the income of the individual. The issue of the appropriate tax and benefit unit, and whether they ought to be the same, is addressed next.

The Tax Unit

One way to address the impact of raising children is to measure ability to pay based on family status. However, the Canadian tax system is based on the individual as the subject of taxation, although this is modified by the recognition of family relationships within certain provisions. In general, all members of the family with income must file their own tax return, and pay income tax only on their own income. Despite this, most tax-delivered benefits are based on family income, defined as the aggregate income of the individual and cohabiting spouse. The appropriateness of using the individual as the unit of taxation for assessing liability, as well as the inconsistency of using a different unit for the benefit side of the tax and benefit system, have been the subject of ongoing debate since the Carter Commission.

The Unit of Taxation for Tax Liability

The Carter Commission pointed out that the use of the individual as the tax unit violates the principle of taxation based on ability to pay. Because the Commission believed that families were the basic economic units of society, they assumed that resources were shared among family members within the unit. Accordingly, it was the unit's ability to pay that should be taxed (1966, Vol. 3: 123-124). The Commission argued that individual taxation led to the completely inequitable result that families with the same total income would pay different amounts of tax depending on whether the income came from one spouse or both, and in what proportion. Because of the economies of scale arising from shared living expenses within a family, Carter also recommended that married couples be taxed on a different rate schedule than individuals. However, the recommendation to use the family as the tax unit was rejected by the government, on the basis that it amounted to a tax on marriage, and penalized a wife who goes to work by taxing her income at her husband's marginal rate (Dept. of Finance 1969: 15). In other words, efficiency concerns were deemed more important than perceived equity.

The themes raised in these initial discussions continue today. Because of the decision to retain the individual as the tax unit, single-earner and dual-earner families earning the same income pay different amounts of tax. They also may face different rates of tax, depending on the distribution of earnings between spouses. A single-earner family with $60,000 in earned income faces a federal marginal tax rate of 29 percent, resulting in $12,962 in tax payable.[22] Only $47,038 remain for discretionary expenses.[23] A dual-earner family where both spouses earn $30,000 receives the same amount of total income. However, each spouse faces a marginal tax rate of 26 percent and pays $5,136. The total amount of tax payable is only $10,272, and $49,728 remains for discretionary expenses. If one agrees that the family is the basic economic unit, then the principle of taxation based on ability to pay is clearly violated. It is this result which has led to the perception that the use of the individual as the tax unit leads to inequity between single- and dual-earner families, and the belief that the solution to the problem is to tax both families on their total income.

Taxing both single- and dual-earner families on total income would result in the same amount of tax payable. However, the same result is achieved by eliminating progressivity in the system (Dept. of Finance 1999b: 4). In a system with a single flat tax rate of 20 percent, the single earner would pay $12,000 on her/his income. The dual-earner couple would pay $6,000 each, also for a total of $12,000. The perceived inequity between dual- and single-earner families is, therefore, as much a result of the progressivity of our system as of the use of the individual as the tax unit.

Even if the family is the appropriate economic unit, the inequity between single- and dual-earner families is not as great as this calculation makes it appear. A family with two earners incurs two sets of costs associated with earning income, including two sets of deductions for payroll taxes, as well as miscellaneous expenses such as clothing needed to engage in employment and increased costs from time-saving measures necessary to accommodate two employment schedules. Further, under our system, the single-earner family is not taxed on any imputed income arising from the increased household production of the non-earning spouse. When these calculations are considered, the tax inequity virtually disappears (Dept. of Finance 1999b).

Historically, the primary reason put forward in favour of maintaining the individual as the tax unit has been the effect on the labour market participation of women. Under this theory, women as "secondary earners" are assumed to have a choice about whether to enter the labour market or not. Under a system of joint taxation, they would be taxed at their spouse's top marginal rate, even though expected earnings are much less than their spouse's. This, combined with the non-taxation of imputed income from household production, produces a large distortion in women's choice to enter the paid labour market, by penalizing them for engaging in paid employment and providing a subsidy for unpaid work. Using the individual as the tax unit means that women are taxed at their own marginal tax rate, and is much more efficient than joint taxation.

The secondary earner theory has been criticized because of its assumption that women are "secondary" earners who have a "choice" to engage in paid employment or not

(Grbich 1991; Maloney 1994). In fact, many women work because their earnings are necessary to support their family, not just for "pin money." They may work part time by choice, or because that's all that is available. Similarly, women who work in the home may do so by choice, but they may also do so because of the high unemployment rate faced by women. Although women's labour supply is empirically much more elastic than men's, this may be due to market wage discrimination rather than women's alleged status as secondary earners (Maloney 1994). The costs of child care also have a strong effect on women's ability to take paid work (Averett et al. 1997; Cleveland et al. 1996). Basing tax liability on individual income can be justified on the basis that it reduces barriers to women's paid employment, rather than making paternalistic assumptions about the status of women's earnings within the family.

In addition to efficiency arguments, women's independence and autonomy have also been used to justify deviating from the ability to pay principle (London 1988; Ontario Fair Tax Commission 1993; Boessenkool 1999). Using the couple as the unit of taxation would mean that women are not seen as distinct from their relationships with men. Because of the impact on women's labour market participation discussed above, women's current and future economic independence would be compromised. Discouraging paid employment would perpetuate women's lack of specialized skills, affecting present and future marketability and wage rates. This, in turn, affects pension contributions, increasing the likelihood of poverty for elderly women.

Another reason put forward in favour of using the individual as the tax unit is that it respects the privacy of spouses. Joint filing would require complete disclosure of all financial transactions necessary to file income tax returns. Currently, the information contained in individual income tax returns is confidential, and cannot be released without authorization, even to a spouse. However, this reason is more compelling for higher income taxpayers, the majority of whom are male, than for others. First, it would only be a major change from the status quo for high-income spouses with children, and couples without children. Spouses claiming tax-delivered benefits based on family income must know and disclose their spouse's income as well as their own in order to qualify. For the majority of families in which earned income is the main income source, this is tantamount to full disclosure anyway.

The choice of the individual as the tax unit has been justified on efficiency grounds, as well as on the basis that it furthers women's economic independence and autonomy, even though it has generally been accepted that this violates vertical and horizontal equity. However, recent work by feminist economists is challenging the assumption that the family is the appropriate economic unit for the purpose of ascertaining ability to pay. It has long been suspected that spouses in high-income families do not pool resources (Dulude 1985). In high-income families, the evidence is that husbands are more likely to control the finances, unless both partners have earnings. In that case, partners control the resources in proportion to their relative contribution (Pahl 1989: 168-177). In low-income families, women are more likely to be responsible for day-to-day management of family finances, but men are still more likely to determine how money is allocated (Goode et al. 1998: 25-33). Sharing of resources and shared control of resources does occur on a

regular basis in all family types. However, the evidence is that it is not the norm in any family type (Pahl 1989; Lundberg et al. 1996; Goode et al. 1998). With reduced stability in relationships, and changing family forms, the assumption that one spouse has a greater ability to pay because her/his spouse has a higher income may be even harder to substantiate (London 1988; Boessenkool 1999). Accordingly, even if the use of the individual as tax unit was not justifiable on equity grounds at the time of the Carter Commission, it may be today.

Benefit Unit

In contrast to the taxation side of the tax and transfer system, tax-delivered benefits are based on the income of both the tax filer and the cohabiting spouse. These benefits include the child tax benefit and the Goods and Services Tax credit.[24] "Spouse" includes both legally married and common-law spouses, and is defined as a person with whom the taxpayer has a child, and a person of the opposite sex with whom the taxpayer has been cohabiting for at least 12 months at the end of the taxation year.[25] The total income of the couple is used to determine both eligibility for, and the amount of, benefits.

The inconsistency between the tax and the transfer systems has been justified on the basis that tax-delivered benefits are no different than benefits provided through direct spending programs, and direct spending programs use the family as the benefit unit. The use of the family for direct spending programs is premised on the belief that the family is the basic economic unit, and that all members have access to resources of individual family members. Because low-income families have little disposable income, it is assumed that they share the benefit of what income there is. Accordingly, the family's income should be used to determine economic need. The child benefit and the GST credit are targeted to moderate- and low-income families and, therefore, require the assessment of "need."

Basing the amount of child benefits on the income of both spouses assumes that all that income is available to meet that child's needs. However, the assumption that low-income families share their income is not borne out by research. While some low-income families may share their resources more readily than higher-income families, there is no evidence that they do so in sufficient proportions to justify basing policy on it. In fact, the evidence is that women suffering from wife abuse, and those in families where there is no earned income, have very little access to "family" financial resources (Pahl 1989). As these are the most vulnerable women, and the most financially in need, it does not make sense to base their child benefits on income which they have no access to. Unfortunately, we do not yet have a clear picture of intra-household economics in Canada. However, research shows that the consequences of assuming shared access to family resources when there is, in fact, none results in poverty rates 57 times as high for children as for their fathers (Woolley and Marshall 1994).[26] This clearly has serious implications for the benefit unit used in a program aimed at child poverty.

In recognition of the empirical fact that benefits given to mothers are more likely to be spent on household and child-related expenses than benefits given to fathers, the child benefit is presumptively given to the mother.[27] While this goes some way to addressing the

issues raised here, it does not resolve them. A mother with no income of her own may fail to qualify for anything more than a minimal benefit because her spouse's earned income is too high. If she actually doesn't have access to this income, she will not be able to meet the child's needs despite high household income.

The use of the family as the benefit unit is also subject to the charge that it undermines women's autonomy and economic independence. In the same way that joint filing for spouses results in the subordination of women's identity to the men they live with, so too does the aggregation of women's income for the purposes of eligibility for benefits. We question whether it is justifiable to defer to high-income women's need for economic independence while at the same time overriding the same need for low-income women.

Even if the family is accepted as the appropriate benefit unit for the transfer system, the issue arises of who should be included. In our view, the benefit unit for assessing the child benefit should relate to the child, not the child's mother. It should depend on the income of those in the household who have an obligation to support the child, regardless of the mother's relationship to that person. Currently, the cohabiting spouse's income must be included in the calculation of the child benefit regardless of her/his relation to the child, and without consideration of whether or not there is a support obligation toward that child. In the social assistance context, low-income activists have expressed concern that this inhibits new family formation. Although low-income men may be willing to assume financial responsibility for a new spouse when they begin cohabiting, they may be unable or unwilling to support her children from a previous relationship. In the child benefit context, and in light of the above discussion, it also raises concerns that the income of a cohabiting spouse unrelated to the child may not be accessible for the child's benefit. In these cases, the mother's income alone may better reflect need.

Basing the child benefit on individual income rather than the aggregated income of the spouses will increase the cost of the child benefit. It will also mean that some women with little or no income of their own will receive the maximum child benefit even though they are living with high-income spouses. However, given that in many families there is no legal obligation for that spouse to support her children,[28] and she cannot provide for them from her own income, this is a fair result. Requiring a woman to assert her total dependence on her spouse for the needs of her child as well as herself is completely contrary to the goal of economic autonomy for women.

The use of the family as the benefit unit also raises compliance problems, which may increase as the value of the benefit increases. Some cohabiting spouses may deny their relationship to increase the benefit, particularly if there is no relation between the child and the cohabiting spouse. In most cases, the tax authorities may ascertain whether a couple is cohabiting through cross-checking address information. They then assume that co-residence amounts to cohabitation, and reassess tax and benefits on that basis. The couple may dispute this characterization of their relationship at an appeal of any resulting tax or benefit reassessment. Broadening the definition of spouse to include same-sex couples has the potential to increase greatly the intrusiveness of the system, as address

verification is clearly not sufficient to raise a presumption of spousal status for co-residents of the same sex, even if it can be justified for heterosexual couples.

Using the individual as the basis for assessing tax liability and the family as the basis for assessing eligibility for the child benefit affects men and women differently. Assessing tax liability on the basis of the individual results in lower tax liability for the individual. It benefits most those people with taxable incomes and net tax owing, most often men. On the other hand, basing benefits on family income reduces eligibility for those benefits. Because women receive child benefits most frequently, basing eligibility on family income disadvantages women more than men. While the use of two different bases may be considered justified, the gendered consequences should not be forgotten. Similarly, including same sex spouses in the definition of spouse will have a similar impact: gay men will benefit from the availability of family credits, and lesbian women will lose child benefits because of the inclusion of their spouse's income in the calculation of child benefits.

A final comment on the use of the family as the benefit unit for the transfer system arises from the recent characterization of the child benefit as "tax relief" for low- and moderate-income families (Dept. of Finance 1999a). As Canadians pay tax individually, tax relief can only be granted on an individual basis. If the child benefit is calculated on the basis of the individual, its characterization as tax relief may be justifiable. Otherwise, it appears that individuals get tax relief if they have high incomes, but low- and middle-income taxpayers get tax relief based on family income.

The "Individual-in-Relation"

The use of the individual as the tax unit has been criticized on the grounds that human beings do not exist in isolation. Similarly, subsuming individuals within the family has been criticized for not recognizing the individuality of the family members. Julie Nelson has suggested that we view people as "individuals-in-relation." By this, she means individuals and their dependants (Nelson 1991). The Canadian tax system does this through tax credits for dependent family members. However, because we characterize our taxation unit as the individual, these adjustments appear anomalous, rather than being an integral part of the tax system (London 1988). Recharacterizing our tax unit as the individual-in-relation provides a theoretical basis for these apparent deviations.

It also provides a justification for basing the child benefit on the aggregated income of the adults who stand "in relation" to the child, rather than those who happen to be sleeping with the mother. In addition, it provides a framework to address the issue of how to treat the child benefit in joint custody cases. Given that the child is "in relation" to both parents, both parents should be eligible for part of the benefit if they share caregiving equally.

Viewing the tax unit as the individual-in-relation also provides a rational way to look at the issue of tax recognition of child support. While the support received on behalf of the child should not be taxable, as other income received on behalf of the child is not, it is clear that the child is the dependant of both parents. Accordingly, men who pay child

support should receive some tax recognition for the impact of meeting their obligation toward their dependant. This is not the same as suggesting that there is a "post-divorce family unit" as the court did in *Thibaudeau*. The father is not viewed as an individual-in-relation to the mother, but only to his child. This is not only good tax policy, but also promotes the goal of encouraging the sharing of parenting responsibilities.

In conclusion, the use of the individual as the tax unit is justifiable not only on the grounds of efficiency, but also on equity. Further, the use of the income of the individual and her/his cohabiting spouse to calculate benefits, particularly child benefits, should be reviewed. If it is determined that the family is the appropriate benefit unit, then the calculation of the benefit should be based on the income of the primary caregiver and cohabiting spouse only if the cohabiting spouse has a support obligation to the child.

9. CHILD CARE EXPENSES

In the tax system, the child care component of the costs of raising children is recognized through the child care expense deduction, and, to a much more limited degree, through the child benefit. Since the replacement of the child tax credits by the income-tested child benefit, the only child-related provision potentially available to all taxpayers with children is the child care expense deduction. However, the child care expense deduction is restricted to families with child care expenses paid to a third party, incurred to enable parents to work or attend school. Families in which one parent stays at home with the children and whose income precludes eligibility for the child benefit receive no tax recognition of the costs of caring for their children. Further, because the child care expense deduction is the only universally available child-related provision, the tax system appears to reward families for having both spouses engage in paid employment, and to punish families where one spouse decides to stay home to care for the children, even though there is no direct impact on the tax situation of single-earner families.[29]

The issues in this debate are crucial to women's economic independence and autonomy. As well, they form the nexus between recognition of the value of women's paid and unpaid caring work. We first examine the provisions that potentially recognize both paid and caring work, and analyze them with respect to their impact on women.

Child Care Expense Deduction

The CCED recognizes the impact of the costs of earning income.[30] Before 1972, there was no recognition of this cost. The *Income Tax Act* was enacted at a time when the vast majority of families with taxable income were single-income families with a male breadwinner and a female caregiver. While there were exemptions for spouses with no income of their own and for children, there was no direct provision for child care expenses, which were considered discretionary personal expenses, incurred by the choice of the mother to earn income instead of care for her children. It was not until 1972, when the child care expense deduction was enacted, that child care costs were formally recognized.

The child care expense deduction was part of the reform of the tax system which took place following the release of the Carter Commission Report. The Report recommended that the non-discretionary costs incurred by families with working mothers be recognized through a credit for the expenses at the top marginal rate. Because of the difficulty in determining whether and how much of the child care expense was necessary for earning income, Carter recommended that the credit be capped (Royal Commission on Taxation 1966, Vol. 3, 19-20). In recognition of the fact that when a lone parent works, or when both parents work, "child care expenditures constitute a real cost of earning income" (Dept. of Finance 1969: 15), the child care expense deduction for working mothers was introduced in 1972.

The child care expense deduction has gone through a number of changes since its inception. Although originally designed to be a deduction for working mothers only, this was changed to a deduction for the lower-income spouse following a challenge under the Canadian Human Rights Code in 1983. The cap has also been raised several times. Finally, in 1996, the deduction was expanded to cover not just families where all adults were in the work force, but also those families in which at least one adult was in school full time (Hung 1998). In 1998, the deduction was extended to part-time students (Dept. of Finance 1998).

The child care expense deduction provides benefits to families where the adults have receipts for child care expenses. The current maximum deduction is $7,000 for each child under 7, and $4,000 for older children under 16 years old. The 2000 budget announced an increase of the credit to $10,000 for taxpayers with children with severe disabilities who are eligible for the Disability Tax Credit (Dept. of Finance 2000b).

The CCED is based on the earned income of the individual who is eligible for the deduction, not on family income. However, in a two-adult family, the spouse with the lower income must claim the deduction except under certain limited circumstances.[31] The value of the deduction is limited to the lesser of the actual cost of acceptable child care expenses and two thirds of the individual taxpayer's earned income. As noted above, it is capped at $7,000 for each child under 7 years old or for whom a dependent credit has been claimed because of disability, and $4,000 for each child 7 to 16 years of age.

The amount of the deduction is based on earned income. This includes employment income, as well as Canada/Quebec Pension Plan disability benefits. It does not include Employment Insurance, support payments or other income, except in the case of lone parents attending school or training, or in families where both adults are in school or training.

To qualify for the purposes of the deduction, child care expenses must have been incurred to enable the taxpayer or supporting person to be employed, or actively self-employed, carry on research for which the person received a grant, or attend school or training. Given that one of these conditions is met, the category of items which may be claimed as a child care expense is quite broad. It includes payments made to eligible caregivers, day nursery schools and child care centres. It also includes payments to educational institutions for the part of the fees related to child care. Payments made to day camps and day sports schools are eligible, as well as those to boarding schools, overnight sports schools and overnight camps, up to a capped maximum, as long as the purpose was to enable participation in work or school.[32]

While the category of allowable expenses is broad, there are restrictions on who can be considered a caregiver for the purposes of the CCED.[33] The taxpayer's spouse, the child's parents and related individuals under 18 years old are not eligible caregivers. Payments made to them cannot be claimed. The person claiming the expense must also have receipts for it, although there is no requirement that receipts be submitted when the tax return is filed.

Provisions Related to the Child Tax Benefit

The child benefit also compensates for caring for children. While it does not specify the costs associated with raising children, it is intended to compensate. The additional benefit received for children under 7 years old is reduced by 25 percent of any claim made for child care expenses under the child care expense deduction. This suggests that it is intended to compensate parents for the costs of unpaid caregiving work. However, while this additional benefit is part of the base benefit, reaching approximately 80 percent of families with children, it has a maximum value of $213 per child per year.[34]

As well as reducing the amount of the additional benefit for children under 7 years old, the child care expense deduction and the child tax benefit interact in other ways. In particular, the amount of the child benefit is based on net family income, after the deduction for child care expenses has been subtracted. A claim for the child care expense deduction will result in a higher child benefit for a family qualifying for the child care expense deduction than for a family that doesn't, even if the pre-tax earned income is the same. However, examining the figures (which we do below) belies the perceived unfairness in this.

Spousal and Dependent Credits

The third potential source of recognition for the value of caregiving lies in the personal credits.[35] The spousal credit is available for taxpayers with spouses with little or no income of their own. It has a maximum value of $915, and is reduced dollar for dollar for income over $500 until it disappears entirely with spousal income of $5,380 (1998 tax year figures). However, taxpayers without children are also eligible for this credit. It, therefore, does not compensate for child care, but recognizes the effect of a financially dependent spouse on a taxpayer's ability to pay.

Lone parents are eligible for a "wholly dependent person" ("equivalent to spouse") credit for the first dependent child. This credit is also worth $915, and is taxed back for income over $500 received by the dependent person in the same way as the spousal credit. This credit is not available to families with two adults. It is also available for non-child dependants including parents, grandparents and relatives under 18 years old who depend on the taxpayer because of physical or mental infirmity. There is also a credit for any of the taxpayer's children over 18 years old who depend on the taxpayer because of physical or mental infirmity. This is worth $400 per year.

While all the above credits recognize the value of caring, they are not specific to children. The only personal credit that is specific is the proposed $500 tax credit for caregivers of children with severe disabilities announced in the 2000 budget (Dept. of Finance 2000b).

The CCED and Tax Equity

Because the child benefit is only available to taxpayers with modest incomes, the CCED is the only child-related benefit available for many families with higher incomes. The

perceived inequity in providing a child-related benefit to families with children where all adults work or attend school, and not to families where one parent stays at home with the children, was noted above. A further concern is that some expenses are incurred by all caregivers, whether paid or not. Items such as juice, snacks, craft materials and toys are included in the cost of paid child care, and claimed as part of the child care expense deduction. Parents caring for their own children incur the same expenses, but receive no compensation. (Of course, these may not all be covered by the CCED in any case, because of the caps placed on how much can be claimed).

The fact that paid child care is compensated and unpaid child care is not results in a perception that unpaid caregiving work, mostly done by women, is not valued in our society. This concern was first raised by Status of Women Canada (SWC) in its 1972 report, commenting on the proposed child care expense deduction. It stated that, while any tax recognition of children was welcome, SWC could not support a deduction which was contingent on the mother being in the labour force, "because these services have to be provided whether the mother works in the home or outside" (Royal Commission on the Status of Women, 1970: 301). Instead of a child care expense deduction, SWC proposed "substantial cash allowances for dependent children."

More recently, Mothers Are Women, a group of grass-roots activist mothers not in the paid labour force, voiced the same concerns (1999b). Beverley Smith, another mother, lodged a complaint with the United Nations Commission on the Status of Women. These concerns are reflected internationally in the recommendations of the Beijing conference on the valuing of unpaid work.

In our view, these criticisms arise, in large part, from the general failure of the tax system to recognize the costs of raising children and the parents' ability to pay. Because of this, the child care expense deduction has assumed an importance in tax equity debates that belies its origin as a measure to facilitate women's access to paid work through the recognition that child care expenses are a legitimate cost of earning income. Like other costs of earning income, it should not be part of the tax base. The proper comparison is not between those with two incomes and those with one, but between those who must spend money to earn their income, and those who have no costs of earning income.

The tax equity issues are brought into sharper focus by the following scenarios. Suzanne, Maya and Irshad are all single mothers, with one child under 7. Suzanne and Irshad have employment income of $30,000 and child care expenses of $7,000. Maya receives $30,000 from taxable support payments and investments. Assume a simple system in which they all get personal credits and equivalent-to-spouse credits, but no other deductions. Suzanne can claim the child care expense deduction of $7,000 against her earned income. Irshad is under a "reformed" tax system in which no child care expense deduction is available.

Table 5: Tax Equity With and Without CCED

	Suzanne	Maya	Irshad
Employment income	$30,000	0	$30,000
Non-earned income	0	$30,000	0
Child care expenses	$7,000	0	$7,000
Deduction for child care expenses	$7,000	0	0
Taxable income	$23,000	$30,000	$30,000
Federal tax owing	$2,471	$3,140	$3,140
Child benefit	$1,373	$1,131	$1,131
Disposable income	$21,902	$27,990	$20,990

Disposable income is the amount remaining from total income after taxes, and after child care costs have been paid. The table makes it clear that Suzanne is not "given" $7,000 to spend on child care; it is removed from her tax base as a non-discretionary cost. She still ends up with less disposable income than Maya, who has not had to incur the expense in order to obtain her income.[36] Irshad, on the other hand, ends up paying a full $9,000 from her earnings in order to make her take home pay. From this perspective, it is clear that the child care expense deduction actually moves toward restoring equity between parents who have child care costs related to earning income and those who don't. Removing the child care expense deduction simply makes it even harder for women to contribute to the support of their family.

The CCED and Child Care

Not all writers accept that the child care expense deduction is a cost of earning income. For some, it is a child care policy (Ontario Fair Tax Commission 1993; Boessenkool and Davies 1998). As such, the child care expense deduction has been criticized because of its inadequacies as a child care program, and because of the diversion of financial and political resources away from the institution of a national child care program (Ontario Fair Tax Commission 1993). According to this view, the child care expense deduction merely perpetuates the privatization of child care and the use of unlicensed poor quality care. The not inconsiderable amount of money tied up in a child care expense deduction would be better spent on providing universal, affordable, quality child care.[37] This position is bolstered by the low take-up rate of the deduction. Only 15 percent of families with children benefit from the CCED (Dept. of Finance 1999b).[38] Of those families with child care expenses in 1996, less than one third claimed the child care expense deduction.

For those who see the child care expense deduction as a child care program, it has also been criticized for being an "upside down subsidy." As a deduction, it benefits higher-income taxpayers more than lower income taxpayers. Further, because it is limited to two

thirds of the earned income of the lower-income spouse, it does not compensate for the actual cost of child care for those who need it most. The average deduction in 1996 was $2,600. However, the benefit at this level ranged from $650 for those in the lowest tax bracket to $1,300 for those in the highest. Three quarters of claimants had average incomes between $10,000 and $40,000, and the average benefit was $685 in reduced tax liability (Dept. of Finance 1999c: 8).

However, the child care expense deduction is not and never was a child care program. It is compensation to a taxpayer for the cost of earning income. It is clearly not child focussed, and has no component or ability to determine what kind of care is being compensated for, and whether it is serving the interests of children, their parents or anyone else. It simply seeks to place women who must incur a non-discretionary expense resulting from their caregiving responsibilities on an equal footing with other taxpayers who do not have to incur that expense. As a tax policy, it recognizes that child care is a non-discretionary cost, without which employment for caregivers is impossible. Child care expenses clearly affect ability to pay, as well as being necessary to promote economic growth through the full labour market participation of caregivers as well as men and women without child care responsibilities.

10. PROGRAM FUNDING: DIRECT SPENDING OR TAX EXPENDITURES?

Support for families with children can occur either through the tax system or outside of it. It seems obvious that, insofar as an item is a matter of horizontal equity, impacting directly on a taxpayer's ability to pay, it should be recognized through the tax system as a clear matter of tax policy. Thus, some recognition of the impact of the costs of raising children should be part of the benchmark tax system. Similarly, as long as child care expenses remain a cost of earning income, that is, *in the absence of a universally accessible, affordable, high-quality child care system,* they should also remain part of the tax system.

However, providing tax recognition of these items does not preclude granting additional assistance. The tax system recognizes that having children affects taxpayers' ability to pay. The tax system may also be used to deliver assistance to low-income families, as it does through the child benefit. It may also deliver child care subsidies for low-income families. These programs can also be delivered through a direct spending program, such as the former family allowance program, provincial social assistance or child care programs. There are institutional as well as political dimensions to both direct spending and tax-delivered programs. The choice of whether to deliver a program through the tax system or a direct spending program must follow an assessment of the advantages and disadvantages of each.

In the case of income benefits, such as the child benefit, the tax system has a number of advantages.[39] First, using the tax system to deliver benefits may be less intrusive than a direct spending program, partly because the constraints of the tax system itself do not allow for a means-tested system. Targeted benefits delivered through the tax system can only be income tested. This inability to consider assets or the possibility of other resources results in much less intrusion into the lives of recipients than a means test.

A further advantage to using the tax system to deliver income benefits is the reduced stigma associated with these benefits. Partly because of the reduced intrusion, and partly because of the current political climate of welfare bashing, there is far less stigma attached to receipt of benefits through the tax system than through direct spending programs. Accordingly, because the take-up rate is higher, it is more effective in reaching the people it is designed to assist. This not only helps beneficiaries, but it also encourages more people to file income tax returns, which is of particular importance in Canada where filing returns is only mandatory for those with taxable income.

Another advantage often cited of tax-delivered benefits is that they can be effectively targeted at those with a given income level. However, given the broad sweep of the term "income" under the *Income Tax Act*, and the complexity of the Act itself, effective targeting may be more illusory than real. Thus, we included this as a "disadvantage."

It may also be easier to develop political support for increased funding for a tax-delivered program, as it can be configured as tax relief. This is particularly important in today's political climate of calls for tax cuts by powerful interests such as the Business Council on National Interests and the Canadian Alliance. Further, the perception that the system is

unfair, that levels of taxation are too high and that taxpayers are not getting much for their tax dollars, fostered by the above organizations and supported by the media, has led to the political popularity of delivering support for families through tax measures. Because of this, many social groups have reframed their own demands for social investment in children and families as "tax relief." For example, the Caledon Institute on Social Policy and Campaign 2000, among others, are positioning an investment in the child tax benefit as a tax "cut" for low- and modest-income families. Consequently, both the federal and some provincial governments are positioning many forms of tax cuts as family support. They argue that tax relief gives families more choice over how to provide for their children, while at the same time addressing declining or stagnating family incomes.

It needs to be stressed, however, that the term "tax relief," as currently used, can have very different meanings with dramatically different impacts on people. Novick (1999) draws an important distinction between two very different approaches:

- cuts to personal tax rates which aim the greatest benefits at those with the highest incomes and do not distinguish between families with children, and adults without children; and
- improvements to designated tax credits, which direct benefits to families with children and to economically disadvantaged individuals.

According to Novick, the second category is to be supported because it consists of those tax measures which "support social investment goals" by using the fiscal resources of the tax system to promote social objectives. The first category, also known as "general tax cuts," tends to disadvantage women, families with children and individuals with lower incomes.

Disadvantages of Using the Tax System to Deliver Benefits

There are also disadvantages to delivering benefits through the tax system rather than through a direct spending program. First, they cannot be as responsive as direct spending program benefits. Tax-delivered benefits are based on information reported in income tax returns from previous years. They cannot compensate for a reduction in income due to job loss until at least the following year.[40]

If the program being delivered requires a certain kind of behaviour as a condition of eligibility, then the tax system is also less appropriate than a direct spending program. Programs with behaviour requirements need a more intrusive reporting system to monitor a recipient's behaviour than can be provided under the income tax system, as well as a quicker response time to apply sanctions if necessary. For example, while the child benefit may reflect a tax filer's attachment to the labour market in the previous year, it cannot determine whether that tax filer has strong motivation to stay in the work force this year, or adjust benefits immediately to provide an incentive. Direct spending programs such as social assistance are more appropriate for a program where the policy objective is to promote attachment to the labour force.

Finally, the tax system cannot target people in real financial need as effectively as a direct spending program. For example, the amount of child benefit depends on taxable income. Because the tax system also encourages savings for retirement through deductions for

contributions to RRSPs, a family with $40,000 of disposable income will receive the same child benefits as a family with $47,200 income that has contributed $7,200 to an RRSP. Further, that family may also have a second property, several cars, a yacht and so on. Because the tax system cannot measure these things, of necessity they will receive the same as the family that has none of these additional resources. While a certain amount of slack in the targeting may be acceptable in some programs, it may not be in others, and the effectiveness of the tax system in light of overall program objectives varies in each case.

The CCTB is an income program, and so the considerations involved in delivering it directly or through the tax system are relatively simple. The factors which must be considered when assessing the delivery of child care through the tax system are much more complex. The provision of child care has two purposes: to enable parents to earn income and to further child development. As discussed above, the goal of enabling parents to earn income is furthered by inclusion of child care expenses as a cost of earning income. However, that does not assist parents who are not eligible for the child care expense deduction because they have no taxable income. It also does nothing to ensure that child care also promotes child development.

Child care costs are a major barrier to employment for low-income single mothers. Theoretically, parents with no taxable income could be assisted by providing a refundable tax credit for child care expenses. However, many parents with a low income cannot afford the initial outlay, and cannot wait until they have filed their income tax returns to recover expenses they have been able to pay. The tax system cannot assist with a cash flow problem.

Further, a tax deduction cannot cover child care costs completely. A parent in the lowest tax bracket with child care expenses at the maximum of $7,000 for a child under 7 years old would receive a credit of $1,190. The other $5,810 would have to come out of after-tax disposable income. While it is theoretically possible for the government to provide a refundable benefit on a monthly basis, it is not likely that it would do so in the amounts necessary. Also, the problems with effective targeting of those who are in real financial need, discussed above, apply to providing a refundable child care credit as well.

The other concern with using the tax system to deliver child care programs is that there is little ability to monitor the quality of care provided. Tax credits tied to child care receipts alone do nothing to ensure that the care paid for met a given standard. Tax credits for child care in approved institutions, or for approved institutions themselves, could potentially promote good quality care. However, ensuring that institutions meet quality standards must be done outside the tax system, through some other agency. The tax system itself is not administratively equipped to do this job.

Finally, embedding programs within the tax system makes them less transparent than if they are delivered through a direct spending program. The *Income Tax Act* itself is inaccessible to all but experts and, consequently, the public must rely on information provided by the administering departments for their understanding. For example, most parents do not understand why they qualify for the amount of child benefit which the Canada Customs and

Revenue Agency tells them they are entitled to receive, despite plain language notices, because the calculation of that benefit itself is highly complex, as discussed below.

Further, while direct spending programs must be introduced, debated and passed in the legislature, tax provisions are passed as technical bills with little public scrutiny. While programs themselves may be the subject of public debate, the complex interaction of different tax provisions results in hidden effects and unintended consequences when the tax provisions are enacted into law.

Increasingly important is the fact that using tax measures to deliver social programs can change the dynamics of influence within government. Since the 1993 introduction of the child tax benefit, for example, the Department of Finance has been much more influential than in the past (and perhaps more influential than the social development departments) in matters of social policy, a direction which many see as undesirable.

Finally, there is a relationship between the delivery mechanism and the level of generosity of income programs. The comparative family policy literature divides countries into two main categories: those that rely mainly on tax concessions and those that rely on social insurance programs to support families with children, with the latter generally having lower rates of child poverty and a more equitable distribution of income. Baker (1995) suggests that one reason is that governments may see tax concessions to assist families with children as an alternative to major structural reform that would more effectively redistribute income. Given the current climate and debate, it is important to recognize that benefits delivered through the tax system are generally not as generous as direct transfers to individuals or families (Baker 1995; Phipps 1999).

Conclusion

Tax policy is a highly developed and complex component of social policy. It is designed to meet a number of objectives that may conflict, and to cover a multitude of economic situations for a highly diverse set of taxpayers. Because it transfers resources from private individuals to the collectivity, it is also the institutional locus of the conflict between those who benefit from our current political economy and those who are harmed by it. The increasing use of the tax system to deliver social programs, such as the child benefit, adds a further level of complexity. A principled and open approach to tax policy is critical to ensuring that the system does not lose its credibility or legitimacy as a fair, appropriate and effective tool in achieving a just society.

In reviewing the provisions in place for the support of families with children, it is clear that, while we are doing some things right, we are not addressing the needs of these families. We do not recognize the impact of the costs of raising children on all families, whatever their level of impact, and by failing to do so, the understanding that children are a shared responsibility, benefiting all of us, is seriously eroded. Further, while we believe child care expenses for families with both parents in the work force or at school are appropriately treated, it is clear that we could do more to support families and children. The tax system is the appropriate vehicle to meet some objectives, but not all.

PART IV: LESSONS FROM EUROPEAN TAX SYSTEMS

11. OVERVIEW OF EUROPEAN APPROACHES

Many countries of the European Union (EU) use their tax systems in the interest of enhancing child well-being. As a policy objective, this is very different from Canada's where the support for children has been targeted to poor and low-income families. In European countries, children are widely considered a shared responsibility between their parents and the society of which they are a part. Considerably more generous and untaxed family allowances or benefits have been a crucial part of an adequate income floor that has effectively protected children and families from sliding into poverty.

The continuing practice of using the family as the basic tax unit in some EU countries is related to recognition of the conflicting goals of family (horizontal) equity with gender equity. Countries differ in their commitment to one goal over the other. Gender equality, however, seems to be gaining the upper hand. The trend in the EU has been a move to individual taxation.

Gender equality between women and men is particularly advanced in countries, such as Sweden, where a highly progressive tax system makes it more favourable for women to get a job than it is for husbands to work longer hours. In Germany, the trend is in the opposite direction. There, greater emphasis is placed on the importance of women's unpaid work in the home, which is seen essentially as complementary to the socially necessary labour of breadwinner.

The economic circumstances of women as mothers are generally better in the EU countries than in Canada. In regards to women's work force participation, it is necessary to consider the broader gender divisions in society. The organization of the workday is more sensitive to the demands of family life. This has made it easier to combine work force participation with caring responsibilities. Increasingly, different countries are seeking to supplement financially their family-focussed benefits with family supportive measures such as a shorter work week (35 hours in France) and increased parental leave policies allowing both women and men who are parents to spend more time with their children.

Social and tax policies in the EU are based on the recognition that all (or nearly all) parents, regardless of their socio-economic circumstances, need income support and more family time. Member countries are committed to supporting families in both those aspirations. Some are more advanced in their policies than others, but membership in the EU requires the eventual equalization of social policy and tax standards. The expectation is that the policy laggard will catch up with the more socially advanced countries to the advantage of women and children in all member countries. In a report for UNICEF, Cathal O'Donoghue and Holly Sutherland (1998) reviewed the current tax systems in the 15 EU countries and evaluated the success of different approaches in supporting families. Chapter 12 summarizes some of their findings.

12. THE TAX TREATMENT OF FAMILIES IN EUROPE

The most striking difference between the Canadian tax system and the various systems in the 15 European Union countries is their emphasis on equity in living standards between taxpayers with equivalent pre-tax incomes, with and without dependent children to support. In the sense that tax systems in Europe are used to obtain the well-being of families, they are instruments of family policy. Many EU countries direct tax benefits specifically at children largely ignoring the marital status of parents; others favour tax concessions for children based on family status. The choice of specific child and family-focussed tax measures flows from a shared recognition that taxpayers with children to support require more income to maintain a standard of living comparable to that of childless individuals and couples. Besides children and family status, the distribution of income between families with the same or similar incomes but different family compositions rather than between families in different income brackets is the key element governing tax systems within the EU. Tax concessions in support of families with dependent children lean more toward horizontal than vertical redistribution. The focus is on tax recognition of children, the tax unit and tax recognition for child care.

The equalization of living standards among families can be achieved in a number of different ways and through wide variations in the combination of tax instruments used. O'Donoghue and Sutherland (1998) have categorized the tax systems of the EU into four distinct types:

- those with independent taxation of couples and few instruments in the income tax system to support families;
- those with independent taxation, combined with family-related instruments such as credits or allowances for children, marriage or lone parenthood;
- systems with optional joint taxation; and
- systems with mandatory joint taxation.

Tax concessions in support of families with children are complemented or replaced within these different tax schemes by cash transfers that are part of the social security systems of the various countries. The combination of tax and cash transfers is based on the recognition that fairness for families and children cannot be met by one system alone. The extent and the specific variations of the combined use of tax and social security benefits vary from country to country.

Child Benefits and Tax Credits

In their support for children, most EU countries, with the exception of Italy and Spain, have opted for cash transfers in the form of universal child benefits. These two countries rely on the tax system and the use of a child tax credit. The Italian child tax credit is broadly equivalent to a refundable tax credit whereas the Spanish tax credit is non-refundable.

Table 6: Family-Related Tax Allowances and Tax Credits in EU Countries

	Family Tax Allowances	Family Tax Credits	Universal Child Benefits*
Austria	None	Children, lone parents, one-earner couples	Yes
Belgium	None	Children, lone parents, one-earner couples, widows, other dependants, children with a disability	Yes
Denmark	None	Transferable tax credits	Yes + lone-parent supplement
Finland	None	None	Yes + lone-parent supplement
France	None	None	Yes (maximum is income related)
Germany	Allowances for old age, lone parenthood, children, owner-occupiers with children	None	Yes (maximum is income related) + lone-parent supplement
Greece	Persons with a disability	Children, one-earner couples	Yes
Ireland	Allowances for widow(er)hood, caring, disabled children, lone parenthood	Children, other dependants, spouse (all income dependent**)	No
Italy	None	None	Yes
Luxembourg	Lone-parent allowance	Lone parents	Yes
Netherlands	Lone-parent allowance (varies by age of child); single allowances are transferable between spouses	One-earner couples	Yes
Portugal	None	Children, other dependants	No
Spain	None	None	Yes
Sweden	None	Married couples, lone parents	Yes + lone-parent supplement
United Kingdom	None		

Notes:
* Broadly equivalent to refundable child tax credits.
** If one spouse has income less than a set limit, then the other spouse receives a credit. The value of this credit also depends on the recipient's income.

Source:
O'Donoghue and Sutherland 1998.

In the remaining countries, cash transfers (i.e., child benefits), are the preferred policy instruments in accounting for the basic needs of children. Furthermore, the extra needs of

children in lone-parent families and of children with disabilities are supported through the tax system of several EU countries. Four countries—Denmark, Finland, Greece and Britain—have added a lone-parent supplement to their child benefit program. Britain and Germany integrated their previous child tax deductions and family allowance programs into a uniform child benefit in the 1970s. In Germany and Greece, the maximum level of the child benefit is income rated. Germany re-introduced a child tax deduction, which benefits higher-income earners more, to maintain horizontal equity for parents throughout the income distribution. Within a progressive rate structure, tax credits weaken horizontal equity at higher income levels. A universal child benefit has a similar effect. Table 6 outlines the various family-related tax allowances and credits in EU countries.

Children in Lone-Parent Families

Germany, Ireland, Luxembourg and the Netherlands allow a tax deduction for lone parents. In the Netherlands, the deduction varies with the age of the child and is transferable between spouses who are divorced or separated. Tax credits for lone parents exist in Austria, Belgium, the Netherlands and Britain.

Children with Disabilities

The tax system is not only used to provide special tax concessions for lone parents but also to provide for children with special needs. Tax deductions exist for children with disabilities in Ireland and Greece while Austria, Belgium, Italy and Spain use tax credits. The remaining countries use neither child tax deductions nor tax credits.

Non-Taxation of Child Benefits

Child benefits are income tax exempt. This is in line with the importance EU countries attribute to the principle of horizontal equity. Equity concerns, between families with children and those without, hold that the respective differences in their costs of living affect their ability to pay taxes. The financial circumstances of families supporting children are not considered to be equal to those who are either childless or no longer supporting children. To compensate parents for the difference in financial resources throughout the income distribution, child benefits are not taxed. The Meade Commission on Tax Reform in Britain (1978: 288) explained the non-taxation of child benefits.

> [T]here is an argument on grounds of horizontal equity for continuing [their child benefits] exemption from tax, insofar as such benefits are regarded not only as one means of setting a floor for the avoidance of poverty but also as means of discriminating at all levels of income between the capacity to pay tax of families with and without children.

Use of Tax Deductions or Credits in Support of Education

Parents in EU countries receive additional public support toward their children's education. To achieve this, the preferred choice in most countries is the tax system. Tax deductions or

credits can be claimed as long as children are in secondary or post-secondary education, in an apprenticeship or other educational training program. Only Austria allows an automatic deduction for general family-related expenses up to a ceiling, which varies with family composition and the number of earners in a family. France operates an education tax credit and, in Germany, the tax deduction for children in education is enhanced. In Italy and Portugal, tuition costs are tax deductible. Greece accepts the costs of rent paid by children in education away from home as a tax-deductible expense.

A striking feature of the tax treatment of dependent children is the length of time European parents, compared to Canadian parents, can receive tax concessions for their children. Seven of the 15 countries of the EU recognize the continued financial dependence on their parents of adult children who are students. High unemployment rates make it difficult for students to find jobs that would support them during the time they are attending an educational institution. In France, Portugal and Italy, dependent adult children have to be less than 25 and 26 years of age respectively. In Austria, Germany, Luxembourg and the Netherlands, the age limit is under 27. In Spain, dependent children do not have to be students but parents can support them if they have low income. The age limit is under 30. These limits are set in accordance with the time frame in which students normally are expected to complete their studies.

In Austria and Belgium, parents also receive tax relief if they are supporting adult children with no or low earnings. This is pragmatic provision in the tax system at a time when high unemployment rates coincide with cuts to social programs and stricter eligibility criteria for income supports. These tax concessions help parents support their children through tax relief. In this way, young adults unable to find a job are not reduced to being on social assistance.

The Tax Unit

In determining the extent of support to be achieved for families by a tax system, the choice of the tax unit on which taxes are assessed assumes crucial importance. The tax unit is the entity over which the tax base is aggregated. The choice of tax unit can be based either on the assumption of who controls the income or who benefits from it. The person earning the income is generally considered to control it and taxes, therefore, are imposed on this individual. Alternatively, it is assumed that married or cohabiting couples pool their resources to enjoy them together and are, therefore, taxed jointly. The tax systems of the EU differ in using the individual, the couple, or the couple and their dependent children as the basic units. Over the last 20 years, the trend in EU countries has been to move away from family taxation to individual taxation. The prevalent norm in eight EU countries has become individual taxation. Three countries rely on family taxation, a further three provide options for either individual or family taxation, and Belgium employs a combination of individual and family taxation. In family circumstances where one spouse is a low-income earner, a family's tax load is assessed through the use of a family quotient. Property is also jointly taxed but, for all other purposes, the individual is the basic tax unit.

Denmark and Sweden tax earnings from employment based on the individual. For reasons of gender equity, the Danish and Swedish tax systems do not recognize the category of a dependent spouse. There is no marriage subsidy for one-earner couples. They pay the same tax

as a single individual. In Britain, the government of Tony Blair abolished the marriage subsidy and folded the additional tax revenue it received from removing it into the child benefit. For income from capital, self-employment and wealth, the couple is the basic unit of taxation in Sweden. The joint taxation of wealth is considered essential to strengthen the power of the tax system to narrow the economic gap between richer and poorer families. Property and investment incomes tend to be even more unevenly distributed than earnings. Allowing couples to split their wealth would blunt the edge of the tax system in influencing the distribution of wealth. However, the large and increasing number of couples cohabiting in Sweden has been attributed by some to the fact that marriage imposes a property and investment tax penalty for couples.

In Germany, Spain and Ireland, couples are given a choice of filing separately or splitting income based on a quotient of 2 for couples and 1 for single individuals. Only in situations where the earnings of a couple are more or less equal would a tax advantage be gained if they opted for individual taxation. The generally lower earnings of women and the low work force participation rate of married women in these countries ensure that the majority of taxpayers file as a family unit.

France, Portugal and Luxembourg are the only countries with mandatory joint taxation for couples at all income levels. Their methods for joint taxation, however, are different from each other. Portugal uses a system of income splitting with a quotient of a value of 2. Luxembourg relies on the aggregation method and France on the use of a family quotient system. While income splitting and income aggregation generally favour couple families over individuals and parents with children, the French quotient system treats all family types, including lone-parent families with children, more generously than the tax system in any other EU country. It deserves a closer look.

The French family quotient is based on the division of all income among members of a family unit, including that of children. The family's total income is then divided by the so-called "family quotient" calculated on an equivalence scale with a value of 2 for a couple (1 for an individual) and 0.5 for a child. For a couple family with two children, the family quotient would be three. This number is then applied to a tax schedule used also to determine the tax load for individual taxpayers. When applied to an individual tax schedule, the family quotient establishes a tax ratio for a couple with two children in relation to an individual taxpayer with the same income of 3:1. This means that an individual taxpayer pays three times the amount of taxes that a couple with two children pays.

The tax effects of dividing income in this way result, on the one hand, in major inter-generational transfers of financial resources from the present generation of taxpayers to the future generation. It offers considerable tax relief to couples over individuals and even larger tax relief for those with children. This is the primary reason why countries, such as France, that favour maintaining horizontal equity throughout the income distribution, generally prefer the use of family taxation, tax deductions over individual taxation. Tax credits or family-focussed benefits outside the tax system fail to maintain horizontal equity at all levels of income.

The emphasis on horizontal equity has a major equity drawback. The trade-off between horizontal and vertical equity in the allocation of tax burdens in France is clearly in favour of high-income families with children. In most countries, these families are not the ones with the majority of children; demographic reality is that children are concentrated in families in lower- and middle-income brackets. The years of peak earnings for families do not usually coincide with the child-rearing years.

The Equity Problems of Family Taxation

Family taxation posits three fundamental equity problems, as discussed earlier. First, the more steeply progressive the tax rates, the greater the tax advantage for couples who through aggregation and splitting of income can lower their marginal tax rate and total tax burden. Second, unattached individuals and lone parents are put at an immediate tax disadvantage since they do not have a spouse or partner with whom they could split earnings. They end up being more heavily taxed than single-earner couples who, in addition, benefit from women's unpaid work and services in the home.

Third, the tax advantage to one-earner couples raises the problem of gender equity. Family taxation is far from neutral in influencing married women's choices to work in the home or to work both in the home and in the labour market. Under a family tax system, a couple faces the same marginal tax rate even if the respective incomes differ greatly. This creates a situation where the secondary earner, usually the woman, ends up paying more income tax than she would pay if she were an unattached earner. In countries that continue to operate family tax systems, married women generally have low work force participation rates. Whether this is in response to the work disincentive effect of family taxation remains, of course, an open question. With a growing commitment to gender equality in EU countries, the possible disincentive effect of family taxation systems on married women remaining or re-entering the work force has become a source of increasing concern.

Taxation by Family Type

In a number of countries, married pensioners, couples, lone parents and one-earner couples are allowed tax deductions or credits reflecting their family status. Italy is the only country that still operates a genuine marital tax credit. It is paid to all married couples even if there are two earners. As mentioned earlier, Britain abolished its marital credit but continues to pay its more generous benefit to pensioner couples, presumably in recognition that for pensioners a work incentive is superfluous. The credit can be claimed by either spouse or split between them. In addition to Britain, Denmark and the Netherlands permit the transfer of tax credits not used by one spouse to the other spouse.

One-earner couples in Italy qualify for an additional one-earner tax credit, which also covers couples where the earnings of the second spouse are considered low. Austria, Belgium, Italy, Greece and Portugal have marital tax deductions for one-earner couples. These are countries with low divorce rates and low rates of married women in the work force. Consequently, their income tax system is based on assumptions of financial dependency within couple families and they target tax breaks predominantly toward one-earner couple families. Different countries

also operate a wide array of special tax deductions and credits for pensioners, care providers, widowed persons, people with disabilities and the parents of children with disabilities.

Child Care Tax Deduction

A reflection of the preference for the public provision of child care among the countries of the European Union is that only five countries allow a child care deduction. Belgium permits parents to deduct 80 percent of the actual costs of child care; in Greece up to 40 percent of the costs incurred can be deducted. France has imposed a daily limit on its child care deduction for children under the age of 4. For children under 5, there is a 25 percent limit of child care expenses. Given the excellent and widely used French public child care system, these tax deductions have to be considered a concession to the minority of French parents who prefer other child care arrangements. The Netherlands allows a partial deduction of child care costs and for single parents an additional deduction for costs above the limit for two-parent families. Lone parents can use a tax deduction for their child care costs in Germany and have first claim on a space for their children in child care centres. Only Spain uses a tax credit to reduce parental taxable income by 15 percent of child care costs incurred to balance the value of the tax benefit between high- and low-income earners.

Conclusion

A review of European tax systems reveals the many ways in which it is possible to support families with children. Tax and social policy measures are devised with the goal of improving the living standards of all families and their children. In the countries of the EU, tax systems direct tax and cash benefits specifically to children *per se* and not only to children falling into a special needs category (i.e., children in low-income families).

The choice of the tax unit in the countries of the EU is tied to their concern with the conflicting goals of horizontal and gender equity. Countries differ in their commitment to one goal over another. Gender equality, however, seems to be gaining the upper hand. The trend in the EU has been a move to individual taxation. Tax fairness between women and men has been improved by removing the work disincentive inherent in family taxation.

PART V: SUPPORTING MOTHERS: TOWARD A MODERN POLICY FRAMEWORK

13. INTRODUCTION: THE PUBLIC POLICY CHALLENGE

Although many European countries do much better than Canada in the level of assistance given to families with children, no country has provided an adequate level of support for parents. We have long looked to European countries, with their generous social welfare schemes, as models of family policy. There is significant variation in the level of assistance given to families, as reflected in widely divergent poverty rates among families with children. Canada and the Anglo world (i.e., Australia, New Zealand and Great Britain) consistently bring up the rear when it comes to supporting families and preventing poverty.

However, feminist critics of the welfare state appear to agree that "none of the capitalist societies nor the socialist ones has ever really succeeded in accommodating parenthood and work. All give women a hard time" (Ostner 1993: 94). It is important to understand why this is the case.

The welfare state[41] is generally judged to be one of the great achievements of democratic states. Not only does it protect people from the whims of the market, it frees them from the constraints of traditional family roles. This has meant greater collective responsibility for the costs of children, as well as policies that contribute to individual independence by allowing both men and women to choose participation in the labour market (Phipps 1993).

On the down side, welfare state policies were not developed to accommodate the combination of earning and caring. They were designed for men who had both jobs and wives; they were not designed for women with children. Modernizing the welfare state means recognizing that what is missing is a concept of citizenship that considers people's economic roles as well as their caring commitments.

In Canada, providing support to mothers in their dual roles has proven to be an even greater public policy challenge than in many European countries. There are several reasons for this.

First, responsibility for children and many other "family matters" are seen as private in Canada. This is a problem for women in two ways. Because children are largely viewed as the private responsibility of parents, public policy supports, such as child care, which are key to women's equality, are underdeveloped. At the same time, responsibility for caring for dependent family members is being "re-privatized" as a result of cuts to social programs. Women, of course, bear most of the burden of such changes to public policy.

This "privacy orientation" may manifest itself as reluctance on the part of some people to have public policy "prescribe" or "dictate" how families should behave. For example, if focus group participants are an indication, public policies that promote the more equal sharing of responsibilities between men and women are considered, by some, to be an

intrusion into family life. Some couples believe it is up to them to work out child care and other family-related arrangements, not the government. Not surprisingly, messages which equate tax cuts with more money in families' pockets, as a way of giving parents greater choices, resonate with the public, particularly with economically secure or advantaged families.

Second, for both philosophical and fiscal reasons, there has been a shift away from universal provisions to greater targeting of benefits to those in need. The principle that children should have a special claim on a society's resources, once recognized in Canadian public policy, has diminished in importance with the result that past generations of families received considerably more support from governments than young families of today. Assumptions about social responsibility for all children that had once been the basis for public support have given way to targeted programs in which only poor children are seen to have a claim, and even then, not much. Ironically, many of the changes made in the name of targeting (e.g., to child benefits) did not improve the situation of low-income families; all they did was make modest- and middle-income families worse off. This contributed to the feeling that many families were not benefiting from tax-supported social policies, thereby weakening the sense of solidarity among families with children in Canada.

In European countries, by contrast, universal child benefits or child allowances reflect the view that children are a major societal resource—a public good—and that the whole society should share in the costs of raising children. Europeans also understand that the need for reciprocity between generations is a strong argument in favour of greater social responsibility for children. The principle of paying for other people's children and for other people's retirement is the fundamental pillar of a solidarity contract between generations, based on a transfer of resources between people of different age groups. The concept of "inter-generational reciprocity" is well understood in European social policy schemes, as being "based on the reciprocity of a generation of parents who cared for the generation of their children, who will in turn care for their aged parents' generation when they become adults" (Wintersberger 1999: 23).

Third, Canadian public policies and public attitudes continue to show considerable ambivalence toward mothers in the labour market. Public policy wavers between one and the other of women's roles, supporting neither adequately. On the one hand, women are given the message that mothers should be in the labour market. Provincial social assistance, for example, is defining lone mothers as "employable." At the same time, public policy support is being withdrawn for many of the programs that allow women to be in the paid labour force. The consequences of this ambivalence are very serious for women, particularly for those who are economically most vulnerable. Many mothers are condemned to poverty as both earners and carers.

Interestingly, although questions about working mothers are frequently interpreted as reflecting a concern about the well-being of children, a report published by the European Commission concluded that such reservations are "mainly due to male resistance to contributing a fair share to household and child care work" (Wintersberger 1999: 19).

14. TOWARD A MODERN POLICY FRAMEWORK: IDENTIFYING POLICY GOALS AND OBJECTIVES

A policy agenda that supports mothers as earners and carers has to be approached from a number of angles. It has to link issues of tax fairness and gender equality with a broader set of social justice and social policy objectives. Developing a policy framework, therefore, requires an integration of tax policy, social policy (particularly family policies) and gender equality goals.

Gender equality goals are necessary, but not sufficient, to address the needs and circumstances of women with children. Defining the issues first and foremost as one of equality between men and women will not produce the policies required to support mothers in either of their roles. As we have already stressed, gender equality goals need to be embedded in a social responsibility framework that articulates society's collective responsibility for children.

Equally important, a child-centred or family-centred policy focus that does not explicitly identify and address the *gendered* dimensions of responsibility and caring for children will not necessarily advance women's equality. Two factors are important in determining the likely impact of a particular focus on the pursuit of women's equality: whether the focus leads to policies based on the principle of social/shared responsibility for children or to the further privatization of parenting, and whether the commitment to women's equality is an explicit goal of social policy or merely a by-product of progressive family policies.

Eichler (1997) identifies another important point: equality between men and women will not likely be achieved in a society that tolerates other inequalities and injustices. This means that gender cannot be singled out without putting it into the broader context of social inequality in society. The interaction between just families and just societies needs to be understood and acknowledged. As Eichler (1997: 117) questions: "How far can we push family policies that assume gender equality in the absence of such equality in the rest of society?"

Neither tax policy nor social policy should be approached in isolation. They should be integrated by making their objectives explicit and ensuring that the policies complement each other in meeting the same goals. Tax policy is an inseparable part of social policy because taxation can be a useful way to achieve social objectives and, because, without taxation, there could be no publicly funded social programs.

The articulation of policy goals and objectives is potentially the most controversial and conflict-ridden part of policy development. It is here that interests (both public and private), values and politics intersect. Developing a policy framework consists of identifying the goals we wish to achieve as a society, translating these into policy objectives, and developing criteria or measures against which to judge the success of specific policies in meeting these goals. Because the actual policies and programs flow from the objectives we have chosen, it is critical that we get them right in the first instance.

Table 7 presents a list of possible goals and objectives drawn from the areas of social justice, social/family policy and gender equality. Specific goals/objectives were selected because they are highly relevant and frequently cited. As the later discussion makes clear, we do not necessarily endorse all the goals and objectives presented below.

Table 7: Possible Policy Goals and Objectives

Possible Policy Goals	Policy Objectives
1. To promote equity and redistribution	• Redistributing resources from richer to poorer members of society • Reducing income inequalities • Redistributing resources to those with children • Redistributing over the life cycle of individuals
2. To reduce and prevent poverty	• Providing an adequate income floor • Providing adequate benefits/financial assistance with the costs of raising children • Reducing economic vulnerability • Increasing financial security • Protecting people against risks (e.g., unemployment, illness) • Reducing the poverty gap (i.e., bringing people closer to the poverty line)
3. To support families with children	• Recognizing the value and social contribution of mothers/parents • Helping parents balance commitments to parenting and employment • Caring for children while parents are in the labour market • Promoting more equal sharing of both caring and earning responsibilities between men and women • Increasing women's/parents' choices about how to care for children • Expanding options for parents to spend more time with their children
4. To advance women's equality	• Increasing economic independence • Increasing equality of economic power within households • Increasing choices about mix of economic activity and child rearing • Increasing ability/capacity to establish independent household • Contributing to more equal sharing of both parenting (caring) and employment opportunities (earning) between men and women
5. To improve the well-being of children	• Equalizing/improving children's life chances • Addressing children's needs regardless of parents' situation • Providing early childhood development opportunities • Expanding options for children to spend more time with their parents • Fostering strong adolescent development
6. To promote attachment to the labour market	• Reducing dependence/promoting self-sufficiency • Facilitating the transition from welfare to work • Reducing barriers to employment • Removing disincentives to work (e.g., making work pay, tearing down the welfare wall)

15. CHOOSING POLICY GOALS: ISSUES AND PRIORITIES

As a group, these goals provide a good starting point. Following is a discussion of the issues and considerations that need to be taken into account in formulating and assessing policy recommendations.

1. Vertical and horizontal redistribution both important

Resources and incomes should be redistributed both vertically and horizontally. Vertical redistribution reduces income inequalities by shifting resources from those with higher incomes to those with lower incomes. Horizontal redistribution takes place from adults without children to adults with children *within the same income group.* Redistribution can also occur over the life cycle of individuals so incomes are distributed from stages of people's lives characterized by higher incomes and lower needs to those characterized by lower incomes and higher needs.

Women with children would tend to benefit from both vertical and horizontal redistribution, since women are overrepresented among lower-income households. Horizontal redistribution benefits families with children. The extent to which women benefit relative to men depends on how the program is delivered, whether income is pooled within the household and the benefit unit.

As MacDonald (1998) points out, women's access to benefits can be improved either by policies which encourage, rather than assume, income pooling (e.g., issuing individual cheques) or by policies which ensure individual entitlements (e.g., universal programs or those where the benefit unit is the individual). Women with children are less likely than men to benefit from life cycle redistributions given their lower earnings throughout their child-raising years.

2. Adequate income floor should be goal

Providing an adequate income floor throughout the life cycle, rather than poverty reduction, should be the primary income support goal. The objective of providing an adequate income floor includes, but goes beyond, the traditional goal of reducing poverty. Poverty reduction continues to be important but it is not ambitious enough because it does not address the issue of preventing poverty and economic vulnerability. Rather than picking people up once they are poor, people should not be allowed to fall into poverty in the first place.

The concept of an income floor also incorporates concern with protecting incomes during economic hard times (e.g., recessions), protecting against risks and increasing financial security during periods of changing circumstances in people's personal lives.

We have added the word adequate to indicate that the income must be at a level that allows a mother/parent to raise children well above subsistence levels. For example, Novick (1999)

has proposed a minimum income floor of $18,000 for a lone mother with a young child, an amount roughly equivalent to the average income floor provided to an elderly couple.

Providing an adequate income floor is not the same as a guaranteed annual income because the objective can no more be met by a single program, than the goal of advancing women's equality can be met by a single program. To achieve this goal, an integrated system of circumstance-specific or contingency-related income support and tax programs is needed. Adequacy would be achieved by the cumulative impact of the overall income package, not necessarily by any one measure or program. A number of the elements of the package exist already but need to be enhanced, such as child support provisions, the child benefit, employment insurance, and maternity and parental benefits. Recommendations for improvements are made in Part VI.

Providing an adequate income floor throughout the life cycle is particularly important for women with children who are more likely to move in and out of the labour market. The assumption that the traditional work patterns of men apply to women with children has led to the development of employment-based programs that disadvantage women (e.g., employment insurance).

3. Treating children as citizens advances women's equality

A commitment to children's well-being should stem from a desire to enhance children's lives, as well as optimize their future prospects as adults. The economic arguments for caring about children and, increasingly, the public policy arguments, are framed in terms of human capital investment. Investing in children is an investment in our future prosperity, productivity and collective well-being. It is important to invest in children, so the argument goes, so they do not turn into criminals, tax evaders or worse. Children are considered a public good from which the whole community benefits. Raising children is, therefore, seen as a service which parents, particularly mothers, provide for the larger society. While this is a legitimate and important argument for recognizing the costs of children in the tax system, it is one dimensional.

There is another perspective on why children are important: for themselves, for who they are as children, not merely the adults they are in the process of becoming. Interestingly, Sweden has this orientation. Family policies in Sweden are associated with promoting and achieving a high level of equality between women and men and, in fact, a high level of equality overall among citizens. What is less well known is that Swedish family policy is also extremely child-centred. The policies which support Swedish mothers in both their earning and caring roles also benefit children, such as quality child care, long and generous maternity and parental leaves, and flexibility in balancing work and family.

Although gender equality is an explicit goal of family policies in Sweden, so is meeting the needs of children. Child development specialist, Penelope Leach (1994: 99) points out that in Sweden children are seen and treated as citizens, as clearly entitled to having their needs met as adults. She describes Sweden's work and family provisions, for so long the envy of North American parents (feminists in particular), from the perspective of children:

> In order to ensure that all children have equal access to their parents, irrespective of the jobs those parents do, all employment arrangements affecting parenting are universal legal entitlements rather than something left to collective bargaining or to individual firms. This is a vital point. It means that unlike children in many Western countries, Swedish children cannot lose out on parental care because their parents work for unsympathetic employers or in high-status competitive fields....
>
> Nor can children in Sweden benefit unfairly from having parents who are privileged to set their own hours and terms. It is accepted that children need their parents; the existence of a child is therefore the sole qualification for employment arrangements that free parents to meet that need.

4. Promoting attachment to the labour market a questionable goal of family policy

We question whether promoting attachment to the labour market is an appropriate goal of social policy, particularly of policies designed to address either poverty or the well-being of children. Policy goals have been shifting in recent years in Canada, from poverty reduction to a concern with the labour force participation of parents (Phipps 1993). As noted previously, one goal of the national child benefit is to promote attachment to the work force which, as critics have pointed out, may not be consistent with the goal of reducing child poverty, given the labour market's inability to provide decent jobs at decent wages. Low wages, rather than unemployment, are now the primary cause of poverty among families with children in industrialized countries.

Why has the promotion of labour force attachment become popular as a social policy goal? In Canada, this focus stems primarily from a concern about the supposed work disincentive effects of social programs (particularly social assistance). It is significant, however, that the preoccupation with work disincentives seems to be a peculiarity associated with Canada and the other English-speaking countries. Recent international research shows that the debate about the disincentive effects of social security benefits seems to be based "more strongly on ideological factors than on empirical evidence" (Forssen and Hokovirta 1999: 1).

There is no evidence to support the view that there is a work disincentive problem in Canada, at least not in any motivational sense of the word. Most people, including single mothers, want to be in the work force and, in fact, most leave social assistance by the time their children are in school. Poverty traps can be created by not providing employment support. The major barriers to employment have to do with the shortage of child care, the lack of jobs that pay a wage sufficient to raise children and, particularly for lone mothers, the lack of support in trying to combine full-time earning with caring for children.

It should be stressed that the interest in supporting women's labour force participation can exist for reasons other than a concern about work disincentives. Some European countries, most notably the Scandinavian countries, are committed to promoting and supporting labour force participation for women in order to advance equality between men and women. This is an explicit goal of their social and labour market policies.

5. Families should come first in work and family policies

Policies to help parents balance work and family life must be *family* supports first and *workplace* supports second. Many family-friendly workplace policies may, in fact, be employment supports, rather than family supports (e.g., split-shift child care). Their primary purpose is to support parents to be better, more productive and less stressed workers. While this is important, it should not be confused with supporting parents in their family roles (e.g., expanding the time parents have with their children). Workplace policies that make it easier for parents, either men or women, to adapt to the "male model" of employment (e.g., long hours, evening work, total commitment to job over family) serve the interests of the workplace, not the interests of either parents or children.

The new economy of non-standard jobs has not brought greater flexibility for parents, because flexibility is generally all on the employers' terms now. Far from supporting employed mothers and fathers, the new flexible labour market is hostile to family life. Increases in flexible work arrangements have been largely because of employer, not employee, preferences.

Another concern is that many of the solutions to balancing work and family life reinforce existing inequalities or create new ones. For example, employees who may need the supportive programs the most (e.g., lone mothers, working-poor families) are often least likely to work for companies with such policies. This raises questions about whether workplace policies are easily accessible and fairly distributed.

Existing market solutions to ease the tensions in workers' lives are, according to some accounts, expanding class and race differences in our society by creating an underclass of caregivers and personal service workers (de Wolff 1994). While family-friendly workplace policies can play an important role in an overall strategy to support both women and men as parents, they cannot and should not be expected to take the place of public policies, such as family policies and employment policies that are truly family friendly. The introduction of voluntary workplace policies should complement public policies, not take the pressure off governments to ensure the provision of needed public services, thereby adding to disparities that already exist.

16. ADMINISTRATIVE, ECONOMIC AND POLITICAL CONSIDERATIONS

While the *social* goals and objectives form the foundation of a policy framework, there are other considerations in developing and assessing policies to support women with children. These are service delivery or administrative, economic and political in nature.[42]

Service Delivery/Administrative Considerations

It is not only outcomes that matter, but also processes. Good outcomes may become tainted by bad processes, unnecessary complexity or the perception of unfairness. This principle has long been recognized in Canadian public policy as reflected in the following statement taken from the working paper of the 1973 federal social security review.

> A model social security system must be humane and fair, both in its benefits and in its administration, in order to help beneficiaries to live in decency and dignity (Lalonde 1973: 18).

How a program is delivered can determine whether or not a program is capable of meeting its objectives. Further, how a program is administered also embodies our views of those the program is designed to serve. For example, a program designed to deliver income support to low-income families will not succeed if the method used to determine low income is inappropriate. It will also not succeed if low-income individuals are reluctant to take advantage of the income support offered because the application process is intrusive and receipt of the benefit stigmatizing. An intrusive and punitive application process also bespeaks a belief that the applicant is likely to lie and must prove her/his deservedness before benefits can be granted.

The administrative or service delivery considerations that are important in furthering social policy objectives include:

Promoting Dignity and Reducing Stigma

- How intrusive is the program?
- What values does it reflect/what message does it send about the people using the service/receiving the benefit?

Flexibility, Accessibility and Responsiveness

- How responsive to changing circumstances?
- How accessible?
- How easy is it to apply?

Simplicity and Comprehensibility

- Can the public (i.e., non-experts) understand the policies/programs? This is important because compliance by taxpayers and administration by government have been shown to be easier and less costly in a system that is simple. In a democracy, it is critical that citizens understand how programs actually work, so they can make informed choices about what and who to support politically.

Transparency

- Is it easy to track and monitor how money has been spent? This is important from both an administrative and a political perspective.

Economic Considerations

It would be naïve to assume or argue that economic considerations do not or should not play a role in the development and assessment of tax and social policies. While we acknowledge their importance, it must be recognized that social and economic objectives sometimes conflict (as in the case of the goals of the National Child Benefit). This should be acknowledged, and the criteria for choosing one objective over the other must be made explicit and public. Presenting economic objectives as though they were social objectives is also potentially problematic because it obscures the real intent or hoped-for outcome of a policy.

As Mendelson (1996) has pointed out, because economists dominate so much of the tax and benefit discourse, social policies are frequently developed on the assumption that people are merely utility-driven individuals, rather than human beings with passions, desires and fears that have nothing to do with their economic best interests.

Below are several economic considerations that are important to developing policies to support women with children.

Providing Incentives for Independence and Self-Sufficiency

For example, providing incentives to save or to invest, such as the RRSP programs or registered educational programs.

Removing Barriers for People to Enter or Increase Their Participation in the Labour Market

In addition to the barriers already identified (e.g., the lack of child care or decent jobs), economic barriers might include high marginal tax rates or tax back rates. Addressing the need to remove economic barriers to labour force participation is not incompatible with the assumption that most people will want to work in the labour market, if given the opportunity.

Promoting Economic Stabilization

As discussed earlier, income transfer programs and tax relief measures may be promoted and justified on the grounds that putting cash into people's (consumers') pockets helps to stimulate the economy. This argument was made in favour of the family allowance program in 1945, and is still relevant today.

Making Sure Future Commitments Are Matched by an Ability to Finance
This means ensuring an adequate revenue base so social policy is sustainable. Examples include proposals for a social investment fund or a national infrastructure fund—earmarked funds tied to a percentage of GDP that would protect programs/policies from government debt reduction measures and economic downturns (Novick 1999; Novick and Shillington 1996).

Political Objectives

Political Acceptability
This is a dynamic process, not an absolute fact. What is politically acceptable today may not be tomorrow and vice versa. If politics is the art of the possible, social policy development is the art of creating those possibilities. Thus, we believe that social policy recommendations must be grounded in our vision of society, with political acceptability informing, but not dictating, our vision.

To secure political acceptance, policies should be seen as being fair and should contribute to building solidarity among families with children. These are not only political and strategic considerations, but also overriding principles of social policy.

The move away from universality toward greater targeting of social benefits to those most in need is a good example of the changing winds of political acceptability. We have previously argued that targeted benefits are divisive since they pit modest-income families against poor families. Furthermore, when middle-class families are locked out of receiving benefits altogether, solidarity among families is severely threatened. After years of government arguments against the principle of universality on the grounds that it was inefficient and unaffordable, it is both surprising and heartening to have two recent government sub-committees come out in favour of universality. In May 1999, the report of the sub-committee on children at risk, co-chaired by Liberal MP, John Godfrey, first stated that the federal government had moved too far away from the principle of universality. The call for universality was given further support by the sub-committee on tax equity for families in its positive response to the suggestion that a universal family allowance be reintroduced.

Safeguarding the Tax Base
The need to protect the tax base is related to the sustainability of social policy. Although a full discussion of this issue is outside the scope of this report, it is mentioned here because of its importance in assessing public policy decisions. Extensive tax cuts, such as those announced in the February 2000 federal budget, appear to run counter to this consideration and should, therefore, be seen as a threat to sustainable social policy.

In the next and final part of this paper, the above goals and considerations are translated into concrete policy recommendations and proposals for a comprehensive national agenda for families.

PART VI: A NATIONAL AGENDA FOR FAMILIES: PROPOSALS AND RECOMMENDATIONS

17. INTRODUCTION: LET'S STOP GIVING WOMEN A HARD TIME

Through my personal experience I have learned that you better look after yourself because, if you don't, you are in real trouble. I was lucky that I was able to go to university and build a career. (Lone mother of one, employed full time)

I've made all those different kinds of child care arrangements and I don't think that I've ever felt ahead of the game. Like when I made enough money to pay the day care that got me a tax receipt, as opposed to the time when I was not making much money and paid under the table. There was no gain and, in fact, I find it more frustrating to be earning an income that tips me just beyond being able to access the benefits. (Married mother of one, employed full time)

So, quite frankly, I don't have a choice. I have to work full time and take on as much extra work as I can. I sometimes work on the weekends and that is the only way. So, when my son says things like: "Are you going to have money to send me to university?" That is how I say I can do it. I think the only people who have a choice are those who have either won the lottery or have family money somewhere or something like that. (Single mother of three, employed full time)

When I first went back to work after my oldest son was about a year and a half, my husband went back to graduate school. We qualified for a day-care subsidy, and it's been the only time since I have had kids that I felt completely supported as a family. If it wasn't for that, I wouldn't have had the luxury of the choice I have made to stay at home and look after my kids. Because it is the only thing that I have really felt has given us a hand up. (Married at-home mother of three)

Then it comes to the part where instead of supporting me and helping me go to school and helping me to do my placement and helping me find a job, the government uses it as a weapon against me, right? You want me to get out there into the labour force. You want me to participate, but you are going to punish me for doing that. It doesn't make sense. (Lone mother of two, employed part time, student part time, receiving social assistance)

The above quotes from five women who participated in our research project[43] support the earlier claim that industrialized societies have not yet managed to accommodate parenthood and paid work and, therefore, "give women a hard time." What emerges from the stories

behind the quotes is evidence of women's economic vulnerability, particularly among mothers raising children alone; the limited support public policies seem to provide; the punitive and, at times, irrational application of social assistance rules; and the lack of real choices for many mothers. It is not hard to see why focus group participants exhibited such low expectations of public policies (as discussed earlier). Like the women quoted above, their experience was of an inadequate, non-system of income programs and other services, and a labour market that is often hostile to family life.

Supports to families have never been exemplary in this country, particularly compared to our proud achievements in income security programs for seniors and universal health care. Canada continues to lag behind other industrialized countries when it comes to policies and programs to support families with children. The high level of child and family poverty in this country is one of the serious consequences of this situation.

With a budget surplus of $9 billion, projected to rise to $58.2 billion by 2009, the federal government is now in a position to make the investments necessary to lay the foundation for a comprehensive policy agenda for families with children. Action on a national policy agenda would achieve the goals outlined in Part V and address the needs, frustrations and aspirations of mothers both in and out of the labour market.

18. A COMPREHENSIVE POLICY AGENDA FOR FAMILIES

The Four Pillars

Presented below are the four pillars of a comprehensive agenda for families with children, followed by specific tax recommendations and proposals in several key areas. This part concludes with a discussion of how these proposals address the needs and concerns expressed by the women in our focus groups.

1. **Employment policies to provide sustaining and decent jobs** for women and men, including:
   - A living minimum wage.
   - Employment-related social insurance programs.
   - Benefits for part-time workers.
   - Employment equity and anti-discrimination provisions.
   - Family and training leaves.
   - Work redistribution measures (see below).

An interesting and promising recent proposal is the establishment by the provinces and federal government of "a national commission to develop strategies which can improve the availability of good jobs with living wages" (Novick 1999: 41).

2. **Work redistribution and workplace restructuring**
   - Reducing the workweek from 40 to 30 hours to address the time problem of overextended families and to generate more employment.
   - Introducing the concept of "suitable parental employment" to workplace and public policies. This could include giving preferential treatment to parents of young children for certain kinds of jobs, for example, regular 9 to 5 jobs and no shift work. It could also include the redefinition of full-time employment to no more than 25 hours for lone parents, and no more than 1.5 full-time equivalents for two parents. (Preferably, this would be split 50/50 between the parents, rather than the traditional division of full time for the man and half time for the woman.)
   - Reducing the workday to six hours as an alternative. This would also greatly benefit families with children while avoiding the risk of resentment or resistance from other workers if parents were singled out for special treatment.

3. **Supportive and responsive community services**, most significantly, housing, community resource centres, crisis services and early childhood development services, including child care (specific recommendation to follow).

4. **Tax and social security policies** that would contribute to an adequate income floor for families with children, including:
   - Shifting the tax benefits and burdens from economically more advantaged individuals and households to less advantaged individuals and households.
   - A child benefit system (recommendation to follow) consisting of both a universal base for all families with children and an income-tested portion for low-, modest- and middle-income families.
   - A public advance maintenance system which would forward child support payments to the mother/custodial parent in situations where the non-custodial parent either failed or was unable to meet court-ordered support obligations.
   - An extended maternity parental leave program that would cover women/parents currently not eligible, such as the self-employed, women with no previous employment history or insufficient weeks worked (recommendation to follow).

19. POLICY RECOMMENDATIONS: AN AGENDA FOR 2005

Movement toward the comprehensive agenda outlined above is a long-term goal. In this chapter, we make recommendations in four areas:

- tax recognition for children;
- tax benefits for families;
- child care, including the child care expense deduction; and
- extended maternity and parental leaves.

We believe these are key areas for two reasons: they are important in supporting mothers as earners and carers and, because they build on existing policies and programs, they are realistic, politically acceptable and achievable within the next five years.

The recommendations that follow also address many of the issues and concerns raised by the women in the focus groups—if not always reflecting their prescriptions—namely, more time with children, greater economic security, more attention to the well-being of children, greater flexibility and choice in combining and sequencing their caring and earning roles, and less stress in trying to "keep it all together."

Recommendation 1: Introduce a progressive child allowance consisting of an enhanced child benefit and universal child tax credit.

We recommend a two-part child allowance consisting of a universal portion and an income-tested portion. The total value of the child allowance would be about $4,000, divided as follows:

- A universal child tax credit worth a maximum of about $1,000 per child per year for all families with children under 18. The child tax credit would be fully indexed to inflation, and be refundable to those with no tax owing.

- An income-tested non-taxable benefit of at least $3,000 per child per year—an amount equal to about 50 percent of the cost of raising a child. Benefit levels would vary depending on income, with low-income families receiving the maximum benefit of $250 per month per child.

  The benefit would be paid to families for children up to the age of 18 or, if the child is living at home and attending high school, up to age 20.

- Consideration should also be given to expanding the child allowance to begin five months before the birth of the child to recognize the crucial importance of the prenatal period on the future of the child and, equally important, to protect the health of the mother.

Rationale and Impact on Women

Our focus group respondents generally regarded the current CCTB as assistance for lower-income earners rather than support for women as caregivers or to meet specific consumption costs for the child. They generally felt the CCTB came nowhere close to recognizing the costs of raising a child. A child allowance worth over $4,000 per year per child would come closer to recognizing these costs and reflect the principle of a shared or collective responsibility for raising children. The progressive child allowance would also:

- recognize the importance and value of parenting;
- expand the range of options for mothers/parents to combine earning and caregiving; and
- protect and enhance the living standards of modest- and middle-income families, as well as provide necessary income support to low-income families. Although a child benefit, by itself, cannot provide an adequate income floor, it is an important cornerstone.

The current benefit structure of the child benefit, with its division into a base benefit for parents below a certain income and a supplementary benefit for working poor parents, allows the re-introduction of horizontal equity for all families with children while maintaining and enhancing an income-tested benefit for low-, modest- and middle-income families.

We recommend that the base be extended to all families as a universal tax credit and the supplement be enhanced to achieve a combined benefit that provides at least $4,000 in support per child. This is significantly higher than current provisions. The February 2000 budget increased the Canada Child Tax Benefit by $2.5 billion a year by 2004 which will mean a maximum benefit of $2,400 per child (for the first child).

It should be noted that we are not alone in calling for a child allowance or child benefit of this magnitude. Both Campaign 2000 and the Caledon Institute of Social Policy are also promoting child benefits in the amount of about $4,000 per year per child. (See Battle and Mendelson 1999; Novick 1999.)

It is hard to recommend the exact amount of the base. If the tax system existed in a vacuum, a tax credit of $600, equivalent to a deduction of $3,530 at the lowest marginal rate, might be reasonable. However, the base and supplement portions are treated differently by at least some provincial social assistance agencies. As long as provincial authorities claw back the supplement from families receiving social assistance, we must recommend that the base benefit be maintained, and that future increases to the benefit accrue to it, to ensure that all low-income families receive a benefit from the program.

- **Continue to provide a supplement to families based on an income test, for a total credit/benefit of at least $4,000 per year.** However, the current vanishing point for the supplement of $25,950 is far too low, and we recommend raising it to $40,000.

- **Attachment to the labour market should be removed as a goal of the National Child Benefit.** The provinces and federal government should reach an agreement that the full amount of the current child benefit supplement should be passed on to all families below a certain income level, regardless of source of income. As argued earlier, it is an

inappropriate goal for a child benefit. This goal is better achieved through policies which promote full employment at a living wage, and through the provision of in-kind benefits, such as extended health benefits, drug benefits and social housing, to all low-income families

- **The child benefit supplement should continue to be presumptively paid to the mother**, although provision should be made to split the benefit between parents in joint custody cases where parents share care and control relatively equally. We considered recommending that the benefit be split between the parents on request. However, this has no advantage for families in which money is pooled. It does, however, pose a disadvantage for families in which the mother has responsibility for providing for the needs of the child.

- **We recommend that the benefit unit, for the purpose of imposing tax liability, should remain the individual**, on the basis of equity as well as to further women's economic independence. Ideally, the individual should also be used as the unit for conferring benefits, for the same reasons. However, in recognition that this is not likely to be politically or financially acceptable, the benefit unit should be redefined in terms of those who have a legal obligation to support. For the purpose of the child benefit, this would result in only the income of those who are "parents" of the child in law being taken into account in calculating eligibility and amount of the benefit.

Recommendation 2: Further enhance maternity and parental leave provisions and introduce a family leave allowance.

We recommend a two-part program consisting of:

- **An enhanced 12-month maternity and parental leave system**: 24 weeks for the mother and another 28 weeks by either parent or shared between the parents, with a possible "bonus" of six weeks to be taken by the father (or non-birthing parent). (Another option is to have the full 52 weeks taken by either parent or shared between the parents, without distinguishing between maternity or parental leave.)

  Benefits would extend to adoptive parents, self-employed parents and students. The benefit level would be set at 80 percent of the mother's/parent's annualized earnings for the designated reference period up to a maximum equivalent to the average earnings of salaried employees (currently $35,000 to $40,000 a year).

  The designated reference period could be defined as 20 aggregate weeks of employment in the previous two years, or 10 aggregate weeks of employment in the previous year, or in full-time training or engaged in full-time studies in the previous year.

  Any unused portion of the 12-month benefit could be banked for up to five years and used as parental leave for subsequent children or for other child-related reasons.

- **A family-leave allowance** which would guarantee an adequate income floor for mothers/parents in the following two situations:

- A 24-month benefit for mothers/parents who are not eligible for the maternity/ parental leave benefit because of insufficient or no labour market experience. This family income-tested benefit, would replace provincial social assistance for mothers/parents of children under the age of 2. The amount of the benefit should be significantly higher than the current subsistence-level social assistance. It should guarantee an income that is adequate and that signals society's commitment to support mothers/parents to raise their children out of poverty.

- An extension of the enhanced maternity/parental leave (building on the first part of this recommendation) for parents who wish to remain at home with a young child for up to another 12 months and who have exhausted the first 12-month benefit.

  The family leave allowance could be used by either parent or shared between parents and could be used on a part-time or full-time basis. The allowance would represent both a guarantee of a job after the 12-month period and an adequate economic benefit to make this a viable option for modest- and middle-income families. We do not have a specific proposal regarding the value of the benefit, but it could be a flat rate benefit of approximately 2.5 times the value of the child allowance for that family.

Rationale and Impact on Women

Our two-part proposal would address many of the issues identified by women in the focus groups: greater flexibility, more time with children and more choices about combining earning and caring.

Several elements are particularly important and innovative: a maternity benefit level of 80 percent of earnings, allowing mothers to bank unused portions of their benefit for use later and creating a family leave allowance for those who want to spend more than 12 months at home with a child and for women with no prior labour force experience who would otherwise be relying on subsistence-level social assistance. This latter application of the proposal would contribute to "treating all new mothers the same," so prior labour-market earnings would not be the only basis for maternity leave for new mothers (and fathers, for that matter).

In addition, our proposal would contribute to improved living standards for families with children by enabling mothers/parents to enhance their earning capacity through the pursuit of further education. It would also make part-time work financially viable for mothers/ parents during the child's early years (i.e., first two years) by filling all or some of the gap between part-time and full-time earnings.

To promote the more equal sharing of caring responsibilities between men and women (or between partners, in the case of lesbian parents), we also propose that an additional six weeks be added to the maternity/parental leave period if the father (or non-birthing parent) wishes to take advantage of it. Even though several focus group participants disagreed that it is the job of public policy to encourage the sharing of responsibilities more equally between

men and women, we believe such a provision sends an important signal to parents: the world has changed and it is important for both parents to be involved in the work of caring for their young children. Equality between men and women depends on the extent to which both the earning and the caring roles are shared between the parents.

The expansion of maternity/parental leave is an important way to support families with children, as recognized by the recent expansion to one year announced in the 2000 federal budget. This announcement reflects the earlier commitment made in the 1999 throne speech to double the duration of maternity and parental leave under Employment Insurance from six months to one year to give new parents the opportunity to spend more time with their newborn or newly adopted children.

While this expansion is welcome, it does not go far enough in addressing the needs of an increasing number of mothers who are not able to take advantage of the existing and proposed provisions. Maternity benefits are based on 55 percent of women's insurable earnings, which means that benefits cannot adequately meet financial needs. As a result, many women, particularly those with low earnings, are forced to return to their jobs prematurely. Other women are not even eligible for maternity benefits, including those who may have held several jobs with a number of different employers before becoming pregnant, or those with little or no previous labour force experience.

Mothers not in the work force have to rely on husbands/partners or social assistance for financial support for the period immediately following the birth of a child. Thus, one of the most significant differences in the coverage for maternity benefits must be that between a married professional woman with a full-time, well-paid job and a single mother who is not in the work force. One qualifies for maternity benefits while the other does not and has to rely on provincial social assistance for financial support. By treating all mothers the same, our proposal would go a long way toward ending the unequal treatment of motherhood in the social security system that has divided women in the past.

Recommendation 3: Retain the child care expense deduction in its present form as long as child care is a cost of earning a living or taking part in training or post-secondary education.

- We recommend that the child care expense deduction be maintained in its current form, as a deduction, until women/parents no longer experience child care as a work-related expense. We do not believe the child care expense deduction is a substitute for a national child care program. In the long run, our intention is to remove child care as a cost of earning a living, through the gradual introduction and expansion of a national child care program (proposal to follow).

- For most parents, the CCED would no longer be necessary or justified if child care costs were non-existent or minimal. However, the CCED would continue to be available for those parents who demonstrate that they are not able to use available child care services (e.g., hours not suitable, no child care available in their community).

- Favouring the retention of a child care expense deduction as part of tax equity does not mean the benefit cannot be improved. It clearly does not reach all the families who could be eligible for it. Our focus group research indicates there is still confusion about eligibility requirements, and about the effect of the interaction with the child benefit. We recommend an active public education program to ensure that all potential claimants are aware of how the program works. We support reviewing the CCED to ensure it actually compensates mothers who are also earners for the cost of earning their income. This is an important step in improving tax equity. However, this recommendation does not take away from the need to provide accessible, affordable universally available child care for all children.

- The child care expense deduction is available only to the lower-earning spouse, except in exceptional circumstances. However, child care expenses should not be the sole responsibility of the mother. To continue this practice merely entrenches the systemic disadvantages women face because of their caring responsibilities. This is the same problem we faced in determining who should receive the child benefit. However, in the case of the CCED, we recommend that it continue to be claimed by the lower-earning spouse.

Rationale and Impact on Women

As we noted earlier, a large part of the controversy surrounding the child care expense deduction results from the lack of recognition of the costs of raising children for families that are eligible for neither the child benefit nor the child care expense deduction. To suggest the child care expense deduction should remain intact does not negate the importance of those concerns.

While reinstating some form of tax recognition of children is important, it should not be done at the expense of the CCED. Allowing the erosion of the recognition of the legitimate costs of working that are overwhelmingly borne by women contributes to the privatization of the costs of caring, and further undermines women's access to paid work. Further, while the answer to the need for child care programs may not lie in the tax system, that does not mean women who bear these expenses should be forced to do so alone. The child care expense deduction already fails to compensate for the full costs of child care, even when the full cost can be claimed. Reducing the deduction further, or eliminating it, only penalizes those women who now have access to it.

Further, replacing a portion of the CCED by a universal deduction is not gender neutral. The CCED is restricted to the lower-earning spouse. In a perfect world, this will not have a gendered meaning, but in this world, it does. It means that, in most circumstances, women's tax burden is reduced by the deduction, not men's. This is fair, given that women are the ones most likely to take time off work, interrupt their work or reduce their career potential because of child-rearing responsibilities. A universal deduction, which could be taken by either spouse, would in all likelihood be taken by the higher-earning spouse, as it would have a higher monetary benefit for that individual.

The debate over the transformation of the deduction to a credit, or to a refundable credit, arises from the upside down subsidy effect of a deduction. Providing a fixed credit against tax owing would provide the same benefit in disposable income to all taxpayers with sufficient income. Making the credit refundable would provide the same benefit to all tax filers with children, whether or not they had a taxable income. However, from a theoretical as well as practical point of view, this has serious implications. Transformation to a credit puts that portion of earned income required to pay for child care expenses back into the tax base, into taxable income. This treats child care expenses differently than expenses necessary for earning income that don't arise from women's caregiving role. More important, it relegates women's participation in the labour market to a matter of personal choice, rather than a right.

From a practical point of view, the CCED is overwhelmingly used by women in the lower- and middle-income tax brackets. Accordingly, the effect of the transformation from a deduction to a credit is likely to be minimal for most women. However, it will affect higher-income women, who would see their maximum tax savings decrease from $2,030 per child per year to $1,190.

While changing the deduction to a credit would have a mainly theoretical consequence, replacing the child care expense deduction with a refundable tax credit would remove child care expenses from the tax side of the tax and benefit system, and implant it solidly on the benefit side. Once it is no longer part of the tax equity debate, but clearly a social program, transformation to a selective benefit aimed at those "most in need" is a simple step (Special Committee on Child Care 1987; Kent 1999). With that, any universally available tax recognition of the costs of raising children on ability to pay would disappear.

Transformation to a refundable credit would also allow the federal government to entrench itself in its position that it is taking "action" on child care. As long as it remains a matter of tax equity, it is harder for the government to make this contention stick.

Recommendation 4: Introduce designated funding to create a national program of universal child care and early childhood development services.

In its 1999 throne speech and the February 2000 budget, the federal government "invited" the provincial and territorial governments to agree by December 2000 on an action plan to support early childhood development. We endorse the proposals for a national program supported by national social policy organizations and child care experts. The following are the key elements contained in a framework document prepared by the organizations working on the Sign on for Canada's Kids Campaign.[44]

- A publicly funded system of early childhood development services requires the federal government to transfer federal dollars to the provinces/territories to develop programs that are consistent with the common principles. Provinces and territories would make a commitment to financially support ECD services in their jurisdiction.

Designated funding for early childhood development services would be initiated by the federal government for the operation of quality ECD services. The federal funding will begin with an initial investment of $2 billion and grow until the ECD service needs of all Canada's children are met. Designated funding would be ongoing.

- The federal/provincial/territorial governments would develop a timetable with clear targets for implementation of ECD services. Provinces/territories would establish their own infrastructure and operating framework for ECD services. Local authorities and/or communities would be responsible for the design and delivery of services that respond to their needs.

Rationale and Impact on Women

The rationale for a national system of early child development services is almost self-evident. It has been well documented and is the subject of several recent policy reports by national organizations.[45] It is supported both by the concerns about quality and affordability expressed by focus group participants, as well as by international research results that show that the cost and availability of child care is a primary determinant of whether women will be in the labour market. The comprehensive program promoted here advances the well-being of children by ensuring that all children have access to quality early childhood programs whether their parents are at home, at school or at work. This would address the needs of mothers both in and out of the labour market. Access to programs would be de-linked from labour market participation.

20. CONCLUSION: MAKING A DIFFERENCE IN WOMEN'S LIVES

Our proposals for an integrated system of circumstance-specific and related tax and income support programs contribute to building an adequate income floor. They address themselves directly to the financial and emotional tensions the women in the focus groups expressed between what they wanted for themselves and the commitment and responsibility they felt for their children. Many of these women belonged to the large group of economically "stretched," middle-income families losing out on social benefits for families that had become restricted to the poor for reasons of fiscal constraint. Both groups, the at-home mothers as well as the employed mothers, are looking for ways to make additional money as their participation for a small remuneration in the focus groups indicates.

Our proposal for a child allowance of $4,000 addresses the issue of child and family poverty and eases the tension between paid work and parenting. The proposal is premised on the realization that children require money, time and energy that conflict with the time and energy required at the job. The reinstatement of a child tax credit for all children and raising its income-tested portion to $40,000 of family income would restore fairness among families by recognizing the extra costs all parents encounter in raising their children. Both the at-home and the income-earning focus group mothers would benefit from a universal child tax credit.

The difficulties of balancing their role as carers with that of labour market earners provided some of the women with persuasive lessons about the inevitability of their scripted female role that made them decide to drop out of the work force, often for extensive periods. One focus group mother gave up her high-skilled and demanding job in the computer industry after the birth of her third child. The demands of her job and balancing the needs for substitute care for her three children proved overwhelming. The availability of an enhanced maternity and parental leave system of up to 24 months would have allowed her to remain with her young child, secure in the knowledge that her job was protected. Coupled with a national universal child care and early childhood education program, easing mothers' concerns about the quality of care their children receive and reducing the work week to 30 hours, it would have been possible for her to remain in the work force. Demographers estimate that women's work force participation eventually will be identical to that of men. This means that women will have to distribute themselves more equally between domestic work and work outside the home or pursuing a full education program. Women would then truly be able to be earners and carers.

Focus group mothers would also benefit financially from a national early childhood education program. Many women are excluded from the paid work force without access to affordable child care which many families simply cannot afford even on two pay cheques. Women's consistently lower wage levels often do not offset the costs associated with being in the work force. In addition to the costs of child care, premiums that have to be paid to the Canada Pension Plan and for Employment Insurance made paid work for some of these women not worth it financially.

Restructuring the labour market in ways that make it more responsive to the needs of children would greatly reduce the time deficit overextended parents experience today. In this sense, our proposals are setting the stage for the kind of decision parents, particularly women, are likely to make in the future about their personal life. Being protected from the worst economic consequences of parenthood by being able to remain in the work force, women would no longer have to worry about what is going to happen to them should they end up as a lone parent or about their financial situation in their retirement years.

The women in the focus groups were clearly aware of the personal price they have to pay for putting the interests of their children ahead of their own. They almost axiomatically accepted that it is women who are primarily responsible for the upbringing of children. The women had worked outside the home for years before they became mothers and interrupted their work force participation. They planned to return to paid employment although they were concerned about their employment prospects. Our proposals are intended to allow women to be both earners and carers. To achieve this goal, however, along with the other goals described in Part V, is a long-term proposition that requires all the pillars of a national agenda for families to be in place.

The time has come to recognize that women's lives today resemble more and more the lives of men. They are parents and they are breadwinners. Many have husbands or partners; some parent on their own. If children have both parents in the labour market, the question has to be raised: Who, besides their parents, is responsible for caring for children? The community, through social provisions for the material and physical care of children, clearly has a responsibility for its future citizens.

At the ideological level, demands for the support of families have generally translated into attempts to reassert the position of mothers in the home. Before making policy decisions in support of children, it is important that these ideological assumptions be clearly understood. These assumptions have to be overcome if we are ever to achieve gender equality in the labour market and put family life on a foundation of equality in the relations between women and men.

APPENDIX A: SELECTION CRITERIA AND DISCUSSION GUIDE FOR FOCUS GROUPS

Selection Criteria

- All respondents will be women.
- The income earner and stay-at-home groups will be segregated.
- All respondents will have children under 12 living at home. At least six per group will have children under 6.
- Four respondents per group will have household incomes of $51 K to $80 K (dual income) or $26 K to $40 K (single income).
- Four respondents per group will have household incomes of $31 K to $50 K (dual income) or $16 K to $25 K (single income).
- Four respondents per group will have household incomes of <$30 K (dual income) or <$15 K (single income).
- Two respondents per group will be on social assistance.
- Four respondents per group will be lone parents.
- Six respondents per income-earner group will work by choice. Six would prefer to be at home. Any part-time workers will be working part-time by choice.
- Six respondents per stay-at-home group will be at home by choice. Six would prefer to be at work.
- Participants will represent the ethnic diversity of Toronto.
- No respondent will work for the federal Department of Finance.
- No respondent will be an active member of a woman's group or taxpayers association.
- No respondent will have attended a group discussion in the last six months or on a related topic in the last three years.
- Age and education will be a fall-out of other criteria, but as wide a representation as possible will be sought.
- No respondent or immediate family member will have worked in the communications industry, market research, marketing, advertising or the media.

Discussion Guide: At-Home Mothers

Introduction

Thank respondents for attending. State purpose of session. Introduce self. Stress impartiality. Explain process: mirror, taping and confidentiality. Have respondents introduce themselves. Ask what they do and how many children in the household.

Aspirations, Goals and Desires

Q: I want to start the session by talking about the things you aspire to. It's a pretty broad question, but are you really getting what you want out of life? Is the role you have the one you want? Where is your focus right now? Where do you wish it could be? Anything standing in the way of your achieving what you want? Do you find the struggle more financial or emotional? Tell me more about that.

Q: Do you find there is any tension between what you want for yourselves and what you want for your kids? In other words, are you able to fulfill your own aspirations as well as those for your kids? Are you getting what you need? Are they getting what they need? How do you deal with that tension? What would have to change so you get what you want and the kids get what they need? Do your needs differ depending on the age of the child? Tell me more about that.

Sharing Responsibilities and Resources

Q: For those of you involved in a relationship, do you and your partner share resources? Do you share responsibilities? Does he take any responsibility for raising the kids? Including the financial costs?

Options, Choices

Q: Do you stay at home because you want to or you have to? Tell me some more about that. If you could, would you spend less time at home and more time in the labour force? Why? Why not? What support would you need to be able to have what you want?

Q: What kind of support is available to you now? What's been your experience with the Child Tax Benefit? Is it helpful? Tell me more about that. Are there problems with it? Tell me more about that. Should it be available to all families with children or only those below a certain income? Why do you say that?

Q: What kind of child care arrangement do you have now? Did you consider alternatives? What made you choose that arrangement?

Q: You know about the child care expense deduction. Is it a good way to deal with child care needs? Why? Why not? How does it work? Does it benefit all women or are some excluded? Tell me more about that. Are there any other problems with it? What would you prefer and why?

Themes

There is a view that the kind of tax policy the government introduces, the kind of social programs it develops should work together to support a common goal, let's call them principles. I am particularly interested in hearing what you have to say about four planning principles for tax and social policy, and whether or not you think they influence what the government does to support you in caring for your kids, whether you are working in the home or out in the paid labour force.

Individuals or families with children should pay less tax in recognition of the extra costs incurred in raising children.

Q: What do you think this is saying? Do you think that the cost of raising a child should be shared between families and society? Why? Why not? Is it fair to ask people without children to share the cost of raising the children of other families? Why? Where should society's responsibility begin and where should it end?

Q: Should the tax system recognize the work of women caring for children at home? How?

Q: Government now supports parents in two ways, by offering programs for kids and by providing assistance through the tax system. Do you think it's better to give credits or deductions through the tax system or invest in services and benefits? Why? Why not? Or do you think both are important ways to support families? Why?

Q: To what extent were taxes and lack of affordable programs a deterrent to your having kids/a barrier to raising kids? Which programs?

Regardless of their employment status or previous employment history, parental or maternity leave should be expanded and should be available to all parents, including self-employed women and those on social assistance, so all new mothers are treated the same.

Q: What is this saying? Are you for or against the idea of maternity leave for all parents, regardless of employment history? What are the arguments for it? What are the arguments against it? Do you think it is feasible?

Parents with children under the age of 2 should have the option of withdrawing from employment to raise their child.

Q: What is this saying? Are you for or against this principle? What are the arguments for it? What are the arguments against it? Do you think it is feasible? What would be needed to make it possible?

Q: In Canada, we file income tax returns as individuals, not as family units. However some benefits (such as the child benefit and the child care expense deduction) are based on family income. Some people feel we should file as families rather than as individuals. What do you think of this idea? What would the advantages be for you and your family? What would the disadvantages be for you and your family?

Public policy should encourage the sharing of parenting and earning responsibilities more equally between men and women.

Q: What is this saying? For example, the parental leave program could offer a bonus period if it was taken by the father, but would be lost otherwise. Are you for or against this principle? What are the arguments for it? What are the arguments against it?

Wrap Up

Q: Before we wrap up the session, I'd like to check with my colleagues to see whether there are any other questions they would like me to ask. (Ask client questions.) Any additional thoughts on how government can best help you overcome the barriers to achieving the

goals and desires you have for yourselves and for your children? Thank respondents and close meeting.

Discussion Guide: Income Earners

Introduction

Thank respondents for attending. State purpose of session. Introduce self. Stress impartiality. Explain process: mirror, taping and confidentiality. Have respondents introduce themselves. Ask what they do and how many children in the household.

Aspirations, Goals and Desires

Q: I want to start the session by talking about the things you aspire to. It's a pretty broad question, but are you really getting what you want out of life? Is the role you have the one you want? Where is your focus right now? Where do you wish it could be? Anything standing in the way of your achieving what you want? Are the problems you face more financial or more emotional? Tell me more about that.

Q: Do you find there are conflicts between your desires and goals as a mother and your desires and goals as an earner? Tell me more about that. What do you need so you can fulfill your own aspirations as well as those you have for your kids? Do your needs differ depending on the age of your child? Tell me more about that.

Sharing Responsibilities and Resources

Q: For those of you involved in a relationship, do you and your partner share resources? Do you share responsibilities? I know that some of my friends have separate bank accounts and each have specific responsibilities. In your case, is the money pooled or do you each have separate responsibilities? Does he take any responsibility for raising the kids? Including the financial costs?

Options, Choices

Q: Are you working because you want to or because you have to? Are you working to make ends meet or are you trying to build a career? If you could afford to, would you spend less time in the paid work force and more at home with the kids? Why? Why not? Those of you with part-time jobs, would you prefer to be working full time? Why? Why not? What support would you need to be able to have what you want?

Q: What kind of support is available to you now? What's been your experience with the Child Tax Benefit? Is it helpful? Tell me more about that. Are there problems with it? Tell me more about that. Should it be available to all families with children or only those below a certain income? Why do you say that?

Q: What kind of child care arrangement do you have now? Did you consider alternatives? What made you choose that arrangement?

Q: You know about the child care expense deduction. Is it a good way to deal with child care needs? Why? Why not? How does it work? Does it benefit all women or are some

excluded? Tell me more about that. Are there any other problems with it? What would you prefer and why?

Themes

There is a view that the kind of tax policy the government introduces, the kind of social programs it develops should work together to support a common goal, let's call them principles. I am particularly interested in hearing what you have to say about four planning principles for tax and social policy, and whether or not you think they influence what the government does to support you in caring for your kids, whether you are working in the home or out in the paid labour force.

Individuals or families with children should pay less tax in recognition of the extra costs incurred in raising children.

Q: What do you think this is saying? Do you think the cost of raising a child should be shared between families and society? Why? Why not? Is it fair to ask people without children to share the cost of raising the children of other families? Why? Where should society's responsibility begin and where should it end?

Q: Should the tax system recognize the work of women caring for children at home? How?

Q: Government now supports parents in two ways, by offering programs for kids and by providing assistance through the tax system. Do you think it's better to give credits or deductions through the tax system or invest in services and benefits? Why? Why not? Or do you think both are important ways to support families? Why?

Q: To what extent were taxes and lack of affordable programs a deterrent to your having kids/a barrier to raising kids? Which programs?

Regardless of their employment status or previous employment history, parental or maternity leave should be expanded and should be available to all parents, including self-employed women and those on social assistance, so all new mothers are treated the same.

Q: What is this saying? Are you for or against the idea of maternity leave for all parents, regardless of employment history? What are the arguments for it? What are the arguments against it? Do you think it is feasible?

Parents with children under the age of 2 should have the option of withdrawing from employment to raise their child.

Q: What is this saying? Are you for or against this principle? What are the arguments for it? What are the arguments against it? Do you think it is feasible? What would be needed to make it possible?

Q: In Canada, we file income tax returns as individuals, not as family units. However some benefits (such as the child benefit and the child care expense deduction) are based on family income. Some people feel we should file as families rather than as individuals. What do you think of this idea? What would the advantages be for you and your family? What would the disadvantages be for you and your family?

Public policy should encourage the sharing of parenting and earning responsibilities more equally between men and women.

Q: What is this saying? For example, the parental leave program could offer a bonus period if it was taken by the father, but would be lost otherwise. Are you for or against this principle? What are the arguments for it? What are the arguments against it?

Wrap Up

Q: Before we wrap up the session, I'd like to check with my colleagues to see whether there are any other questions they would like me to ask. (Ask client questions.) Any additional thoughts on how government can best help you overcome the barriers to achieving the goals and desires you have for yourselves and for your children? Thank respondents and close meeting.

APPENDIX B: THE TAX SYSTEM

Tax Rates and Progressivity

Federal tax liability is calculated by applying the statutory tax rates to taxable income. Tax brackets specify the *marginal tax rate* applicable to each dollar earned in that bracket. People in all tax brackets pay the same rate of tax on the first $30,004 of income. The next $30,005 of income is taxable at a rate of 24 percent, effective July 1, 2000. Finally, for taxpayers with over $60,009 in taxable income, the marginal tax rate is 29 percent, as of July 1, 2000. Someone with $80,000 of taxable income has a marginal tax rate of 29 percent. However, the *average tax rate*, calculated as the average across tax brackets, is much lower, at just under 23 percent.

Before 1988, there were 10 tax brackets in the Canadian *Income Tax Act*. The reduction to three brackets exemplifies the tensions between the objectives of equity and efficiency. A strong commitment to vertical equity (a belief that people with more money should pay more taxes) would lead to a higher number of tax brackets. A system with fewer and wider tax brackets means that people with widely divergent incomes are subject to the same marginal tax rate. In our system, people who make $30,010 have the same marginal tax rate as people who earn almost twice as much money. Further, even with fewer tax brackets, a commitment to vertical equity would be reflected in the relative differentials between tax brackets. In our system, the largest increase in marginal tax rate occurs at the lowest incomes: 17 percent when income passes the basic personal exemption level of $7,131; a further seven percent increase after an additional $23,000 and another five percent after the next $30,000.

However, while more brackets and higher differentials among brackets may increase progressivity, they decrease efficiency. According to this theory, the higher the increase in marginal tax rates, the more it discourages the earner from working harder, earning more and increasing general productivity. However, concerns about disincentives are raised only with respect to higher-income earners. Marginal tax rates are determined not just by the federal income tax schedule, but by provincial rates, surtaxes and the tax-back rates on social benefits. Low- and middle-income Canadians are subject to very high marginal rates of tax. The efficiency response to this has not been to reduce their marginal tax rates but rather, to make them ineligible for certain social benefits, and to impose work requirements on others.

The logical result of a commitment to efficiency over equity is the *flat tax*, where everyone pays the same percentage of their total income in tax. This not only attacks the principle of vertical equity, but also benefits high-income earners more than low- and middle-income earners. To raise the same amount of revenue, the flat tax rate would have to be higher than the lowest bracket, meaning that low-income people would see a tax increase. Taxpayers in the highest tax bracket would pay less tax than they do now. Alberta has recently changed its provincial tax to a flat rate.

The call for across-the-board tax cuts is also an attack on progressivity. The Canadian Taxpayers Federation (1999) calls for an immediate three percent reduction in the tax rates, resulting in new tax brackets of 14 percent, 23 percent and 26 percent. This is tantamount to a tax cut for the rich, as taxpayers in the higher tax brackets would receive a much bigger tax savings than those in the lowest bracket.

Adjusting for Ability to Pay: Deductions and Credits

The choice of deductions or credits to adjust the tax burden to reflect ability to pay remains the subject of debate. Adjusting through deductions takes the item out of the tax base, before taxable income is calculated. On the other hand, credits are applied after tax owing is calculated. Our current tax system uses a mix of deductions and credits, although what is subject to each has varied over the years. Further, the rationale behind which is used is not always clear. However, there are some basic principles and issues underlying the debate.

First, it is generally accepted that the costs of earning income should not be subject to tax, and should be deducted from earned income before taxable income is calculated. The Carter Commission recommended that all the costs of earning income should be excluded. While this is accepted in principle, our tax system gives much greater recognition to the costs of earning income for those who are self-employed than for those who are employees. Other allowable deductions from total income include the child care expense deduction, the costs of an attendant to enable a person with a disability to maintain employment, and other expenses related to earning income. Deductions are not limited to expenses associated with earning income, but include tax provisions designed to encourage specific behaviour. For example, there are deductions for contributions made to Registered Pension Plans and Registered Retirement Savings Plans, intended to encourage Canadians to save for their retirement. What is left after deductions is taxable income—that portion of income which is subject to tax.

Adjustments for ability to pay may also be made by subtracting allowable tax credits from the tax owing. Our system includes personal, disability and age credits, as well as adjustments for family responsibilities. All of these are non-refundable credits, that is, they can only be offset against tax owing. The child benefit and the GST tax credit are both refundable credits. Like non-refundable credits, they are subtracted from the tax owing. However, they are also payable to tax filers without a taxable income as a kind of negative income tax.

Both credits and deductions may be used to adjust the amount of tax owing. In a flat tax system, taxpayers would derive the same benefit from a deduction as from a credit. However, because our system is progressive, deductions reduce the taxes of those in higher tax brackets more than for low-income taxpayers, the so-called "upside down subsidy" effect. A deduction reduces the amount of taxable income at the taxpayer's top marginal rate. Accordingly, a deduction of $1,000 from a taxpayer in the top tax bracket is worth $290. For a taxpayer in the lowest bracket, it is worth $170. Because credits are fixed amounts subtracted from tax owing, they provide the same monetary value to all taxpayers, provided they have sufficient taxable income to make the deduction.

During the 1988 tax reform, many deductions were transformed into credits, calculated as the value of the deduction at the lowest tax rate of 17 percent. The result was an increase in vertical equity, because high-income earners no longer got a higher benefit. However, the trade-off was a change in our conception of the appropriate tax base. A system using deductions removes that portion of a taxpayer's income devoted to non-discretionary, that is, essential, expenditures from the tax base. In a credit system, "total income" is subject to tax, and essential expenditures are accommodated through adjustments to tax owing, that is, tax relief.

There are advantages and disadvantages to each system. Using deductions for essential expenditures makes it clear that those expenditures are considered unavoidable, the burden of which should be shared by the public in a fair system of taxation. Awarding the same tax savings through credits makes it easier to conceptualize the tax relief as a social program. This is easiest to see in an examination of the personal credit. As a deduction, taken before taxable income is computed, it can be envisioned as the portion of a taxpayer's income which must be used entirely for non-discretionary spending, and should not be subject to tax at all. As a personal credit, the taxpayer is determined to owe tax on all income, even the portion which must be used for basic subsistence; tax relief is applied afterward. The first implies an element of fairness in taxation; the second has the character of generosity on the part of the tax authority.

Further, in a progressive system converting deductions to credits decreases horizontal equity. However, there is no apparent justification for granting high-income earners a higher tax savings than lower-income earners for expenditures which must come out of disposable, after-tax income for both. Transforming the deduction to a credit is identical in outcome to allowing all taxpayers a deduction from the first dollars of their income rather than at their top marginal rate. It recognizes that, while the public should be responsible for non-discretionary expenses, each eligible taxpayer should receive the same amount from the public purse for those expenses. While a high-income taxpayer may actually spend more money on personal needs because they can afford to, this doesn't justify granting them a larger tax savings out of public money.

Finally, because of the complexity of the tax system, the choice of a credit or a deduction has a number of other ramifications. For example, the choice affects provincial tax revenues, as well as federal, because provincial taxes (except Quebec) are calculated as a percentage of federal tax owing, after credits and deductions. A switch from deductions to credits results in higher provincial tax for those in the top two tax brackets, as well as an increase in provincial tax revenues. It also affects the calculation of other deductions or credits which rely on net or taxable income, such as the child benefit.

Other programs providing in-kind benefits include universal health care, public education, rent-geared-to-income housing and child care subsidies for low-income families.

Income Support Programs for Families with Children

Program	Eligibility Criteria
National Child Benefit (federal)	Income: low- and moderate-income families
National Child Benefit (provincial/territorial)	Income: low- and moderate-income families Work-related: varies by province
Employment Insurance Benefits - Family Income Supplement (FIS) - maternal/parental benefits	Work-related FIS is income-tested: must be eligible for the Canada Child Tax Benefit
Canada Pension Plan - Disabled Contributor's Children's Benefit (DCCB)	Work-related: deceased person or parent with a disability must have made contributions to the Canada Pension Plan
Social assistance	Income tested Asset-tested: assets may not exceed allowable limits Work-related: degree varies by province

The Tax Base: Imputed Income

Imputed income covers the value of all goods and services obtained in extra-market transactions. It includes the benefit accruing to homeowners because they do not have to pay rent. It also includes the economic value of unpaid household labour. According to this theory, savings in the cost of clothing, food, child care and housekeeping resulting from household production are an economic benefit. They should be treated as income and taxed accordingly. This has been rejected on a practical basis because of the difficulty in valuing unpaid household production. It has also been rejected on the basis that, while economic theory can inform tax theory, they are not synonymous. The definitions in each discipline must suit its purposes. Income tax theory is concerned with market transactions with discernible outcomes, rather than expectations of future economic benefit (McIntyre 1988: 205).

Despite the orthodox views on imputed income, some feminist analyses support the inclusion of imputed income in the tax base (Maloney 1989; Woolley 2000).[46] In this view, the failure to tax imputed income results in preferential tax treatment of unpaid work. Because unpaid work is not taxed, but paid work is, women are encouraged to stay at home rather than enter the paid labour market. This not only results in women's continuing economic dependence and vulnerability, it also gives preferential tax treatment to one decision over another.

The valuation of household production is not an insurmountable task. One method proposed is to calculate the "opportunity cost" foregone when one family member stays at home to engage in household production rather than entering the labour market. This method would result in the unpaid work of potentially higher-earning people being valued more highly. The second method is to use an estimate of the market costs of the work performed. This has been estimated at $15,000 per year on average (Woolley 2000).

However, there are serious practical and theoretical difficulties of how to assign the benefit from unpaid household production, and who should pay tax on it. Our system is based on individual tax liability. If imputed income were included, to whom would it be imputed? If it were considered income to the woman who stays at home, it would result in her owing tax which she has no actual ability to pay.[47] If it were imputed to her spouse, the value of the woman's work to herself would be denied, and she would be seen as acting only in the service of her spouse. It is also unfair to bring the imputed income resulting from household production into the tax system when other sources of imputed income, such as that from owning a home, remain outside the system.

On the other hand, denying the economic value of unpaid work not only devalues the work and the women who perform it, it negates the experience of many women and their families as to its value. While it provides a tax subsidy to families where one adult stays at home or works part time, that tax subsidy is rendered invisible in current tax policy discourse.

BIBLIOGRAPHY

Allen, D. and J. Richards. 1999. *It Takes Two: The Family in Law and Finance*. Toronto: C.D. Howe Institute.

Alstott, A.L. 1996. "Tax Policy and Feminism: Competing Goals and Institutional Choices." *Columbia Law Review*. Vol. 96: 2001.

Atkinson Letter, The. 2000. "Universal early childhood development services: Time for action – Part 1." Toronto, Atkinson Charitable Foundation, Seventh issue, January.

Averett, S.L., H.E. Peters and D.M. Waldman. 1997. "Tax Credits, Labor Supply, and Child Care." *Review of Economics and Statistics*. Vol. 125.

Baker, M. 1995. *Canadian Family Policies: Cross National Comparisons*. Toronto: University of Toronto Press.

Basran, J.S. 1993. "Individual or Family: Beyond Ability to Pay, an Examination of the Appropriate Unit of Tax in Relation to the Broad Goals and Policies of the Canadian Tax System." *Saskatchewan Law Review*. Vol. 57: 349.

Battle, K. and M. Mendelson. 1997. *Child Benefit Reform in Canada: An Evaluative Framework and Future Directions*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

———. 1999. *How to Do a Children's Budget and a Tax Cut Budget in 2000*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Battle, K. and S. Torjman. 1992. *Child Benefit Primer: A Response to the Government Proposal*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

———. 2000. *Ottawa Should Help Build a National Early Childhood Development System*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Bergmann, B. 1996. "Child Care: The Key to Ending Child Poverty." In *Social Policies for Children*. Edited by I. Garfinkel, J.L. Hochschild and S. McLanahan. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Bernard, J. 1982. *The Future of Marriage*. New Haven: Yale University Press.

Block, S.M. and A.M. Maslove. 1994. "Ontario Tax Expenditures." In *Taxes as Instruments of Public Policy*. Edited by A.M. Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

Boadway, R.W. and H.M. Kitchen. 1984. *Canadian Tax Policy*. Second edition. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Boessenkool, K. 1999. "Putting Tax Policy in Its Place: How Social Policy Took Over the Treatment of the Family." In *It Takes Two: The Family in Law and Finance*. Edited by D. Allen and J. Richards. Toronto: C.D. Howe Institute.

Boessenkool, K. and J. Davies. 1998. *Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System*. Toronto: C.D. Howe Institute.

Brandon, P.M. 1999. "Income-Pooling Arrangements, Economic Constraints, and Married Women's Child Care Choices." *Journal of Family Issues*. Vol. 20: 350.

Brooks, N. 1993. "The Changing Structure of the Canadian Tax System: Accommodating the Rich." *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 31: 137.

Brooks, N. (Ed.). 1988. *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. Kingston, Ontario: Queen's University.

Bruce, N. 1988. "Pathways to Tax Expenditures: A Survey of Conceptual Issues and Controversies." In *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. Edited by N. Bruce. Kingston, Ontario: Queen's University.

Bruegel, I. 1983. "Women's Employment, Legislation and the Labour Market." In *Women's Welfare, Women's Rights*. Edited by J. Lewis. London: Croom Helm.

Canada. 1999. *Interim Report of the Standing Committee on Human Resources Development and Status of Persons with a Disability, Sub-Committee on Children and Youth at Risk.*

Canada, Commission on Equality. 1984. *Equality in Employment*. (Abella Report). Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canada, Department of Finance. 1969. *Proposals for Tax Reform*. Ottawa: Queen's Printer.

———. 1997. "Working Together Towards a National Child Benefit System." In *Building the Future for Canadians: Budget 1997*. Ottawa: Queen's Printer.

———. 1998. *Tax Expenditures 1998*. Ottawa: Public Works and Government Services.

———. 1999a. "Canada Child Tax Benefit Update." In *Building Today for a Better Tomorrow: Budget 1999*. Ottawa: Queen's Printer.

———. 1999b. Presentation to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children, April 21, 1999.

———. 1999c. *Tax Expenditures 1999*. <http://www.fin.gc.ca/taxexp/taxexp99e.pdf>.

———. 2000a. *Better Finances, Better Lives: The Budget in Brief 2000*.

———. 2000b. Budget 2000. Ottawa: Queen's Printer. <http://www.fin.gc.ca/budget00/toce/2000/bud2000e.htm>.

Canada, Department of Finance, Standing Committee on Finance. 1999. *For the Benefit of Our Children: Improving Tax Fairness*. Maurizio Bevilacqua, Chair. June. Ottawa.

Canada, Federal/Provincial/Territorial Council of Ministers on Social Policy Renewal. 1999. *A National Children's Agenda: Developing a Shared Vision*. Ottawa: Canada Health/ Human Resources Development.

Canada, Governor General. 1999. *Building a Higher Quality of Life for All Canadians: Speech from the Throne to Open the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament of Canada*. October. Ottawa.

Canada, Revenue Canada. 1989. "Personal Tax Credits." *Interpretation Bulletin IT-513R*, February 3.

———. 1994. "Meaning of 'Spouse' for Income Tax Purposes." *94-145 Technical News*. 2(3).

———. 1995. "Meaning of Arm's Length." *Interpretation Bulletin IT-419R*. August.

———. 1997. Child Care Expenses." *Interpretation Bulletin IT-495R2*. January 13.

Canada, Royal Commission on Taxation. 1966. Report. (Carter Report). Three volumes. Ottawa: Queen's Printer.

Canada, Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. 1985. Report. (Macdonald Commission). Three volumes. Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canada, Royal Commission on the Status of Women. 1970. Report. September. Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canada, Special Committee on Child Care. 1987. *Sharing the Responsibility*. Shirley Martin, Chair. March. Ottawa.

Canada, Statistics Canada. 1997. *Income Distributions by Size in Canada*. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1998a. *Labour Force Historical Review*. Catalogue No. 71-F0004-XCB. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1998b. *Labour Force Survey*. Catalogue No. 71-201-XPB. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1999a. *A Comparison of the Results of the Survey of Labour and Income Dynamics (SLID) and the Survey of Consumer Finances (SCF) 1993-1997: Update*. Income Statistics Division. Catalogue No. 75F0002MIE – 99007. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1999b. *Canada Year Book 1999*. Catalogue No. 11-402-XPE. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1999c. *Census 1996*. <http://www.statcan.ca/english/census96/oct14/fam2.htm>, <http://www.statcan.ca/english/census96/may12/t6can.htm>, <http://www.statcan.ca/english/census96/June9/f3can.htm> accessed December 1, 1999.

Canada, Status of Women Canada. 1997. *Economic Gender Equality Indicators*. Ottawa: Minister of Supply and Services.

Canadian Centre for Policy Alternatives - BC Office. 1999. *Gender Equality and the Taxation of Families*. A submission to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Fairness for Canadian Families with Dependent Children. May. Ottawa.

Canadian Taxpayers Federation. 1999. *Toward the Millennium: A Taxpayers' Budget*. A Pre-Budget Submission to the House of Commons Standing Committee on Finance for Budget 2000.

Cassin, A.M. (1993). "Equitable and Fair: Widening the Circle." In *Fairness in Taxation: Exploring the Principles*. Edited by A.M. Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

CCIH (Canadian Institute of Child Health). 1989. *The Health of Canada's Children: A CICH Profile*. Ottawa.

CCSD (Canadian Council on Social Development). 1996. *The Progress of Canada's Children 1996*. Ottawa: CCSD.

———. 1998. *The Costs of Raising Children 1998*. <http://www.ccsd.ca/factsheets/fsrzch98.htm>.

Clark, C. 1998. *Canada's Income Security Programs*. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Clarke-Stewart, A. 1992. "Consequences of Child Care for Children's Development." In *Child Care in the 1990s: Trends and Consequences*. Edited by A. Booth. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Cleveland, G. and D. Hyatt. 1997. "Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach Its Target?" *Policy Options*. January. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

Cleveland, G., M. Gunderson and D. Hyatt. 1996. "Child Care Costs and the Employment Decision of Women: Canadian Evidence." *Canadian Journal of Economics*. Vol. 29: 132.

Clinton, D., M. Yates and D. Kang. 1994. *Integrating Taxes and Benefits?* London: Institute for Public Policy Research.

Davies, J. B. 1998. *Marginal Tax Rates in Canada: High and Getting Higher*. Toronto: C.D. Howe Institute.

Day, S. and G. Brodsky. 1998. *Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs*. Ottawa: Status of Women Canada.

DeWolff, Alice. 1994. *Strategies for Working Families*. Toronto: Ontario Coalition for Better Child Care.

Dobbin, M. 1999. "10 Tax Myths." *CCPA Monitor*. Vol. 6(5). Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.

Donegan, P. 1999. "Caring for Children: Public Policy and the Tax System." Unpublished report on two focus groups prepared for Child Poverty Action Group, October. Toronto.

Dulude, L. 1985. "Taxation of the Spouses." *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 23: 43.

Eansor, D.M. and C. Wyrdrzynski. 1993. "Troubled Waters: Deductibility of Business Expenses under the Income Tax Act, Child Care Expenses and Symes." *Canadian Journal of Family Law*. Vol. 11: 249.

Eichler, M. 1997. *Family Shifts: Families, Policies, and Gender Equality*. Toronto: Oxford University Press.

Equality for Gays and Lesbians Everywhere. 1999. Recorded evidence to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children, May 27, 1999. Ottawa <(http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/STFC/Meetings/Evidence/stfcev20-e.htm>.

Folbre, N. 1994. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. London: Routledge.

Forssen, K. and M. Hakovirta. 1999. "Family Policy, Work Incentives and Employment of Mothers: Findings from LIS." Paper presented at Conference on Child Well-being in Rich and Transition Countries. Are Children in Growing Danger of Social Exclusion? Luxembourg Income Study. September 30-October 2. 1999, Dommeldange, Luxembourg.

Fox, B. 1997. "Reproducing Difference: Changes in the Lives of Partners Becoming Parents." In *Feminism and Families: Critical Policies and Changing Practices*. Edited by M. Luxton. Halifax: Fernwood Publishing.

Freiler, C. and J. Cerny. 1998. *Benefiting Canada's Children: Perspectives on Gender and Social Responsibility*. Ottawa: Status of Women Canada.

Freiler, C. and K. McCuaig. 1999. *A National Agenda for All Families: Re-framing the Debate about Tax Fairness*. A submission to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children. May 12, 1999. Toronto: Child Poverty Action Group and Child Care Education Foundation.

Friendly, Martha. 2000. *Child Care and Canadian Federalism in the 1990s: Canary in a Coal Mine*. Toronto: Child Care Research and Resource Unit.

Garfinkel, I. and S. McLanahan. 1994. "Single Mother Families: Economic Insecurity and Government Policy." In *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. Edited by S.H. Danziger, G.D. Sanefur and D.H. Weinberg. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Goode, J., C. Callender and R. Lister. 1998. *Purse or Wallet?* London: Policy Studies Institute.

Goodin, R. and J. Le Grand. 1987. *Not Only The Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. London: Allen & Unwin.

Grbich, J. 1991. "The Tax Unit Debate Revisited: Notes on the Critical Resources of a Feminist Revenue Law Scholarship." *Canadian Journal of Women and the Law.* Vol. 4: 512.

Guettel, C. 1974. *Marxism and Feminism*. Toronto: Women's Press.

Gustafsson, S.S. and M. Bruyn-Hundt. 1991. "Incentives for Women to Work: A Comparison between The Netherlands, Sweden, and West Germany." *Journal of Economic Studies.* Vol. 18. No. 5/6: 30-55.

Hartle, D. 1971. *Taxation of the Incomes of Married Women*. Royal Commission on the Status of Women in Canada, Studies, 5. Ottawa: Information Canada.

Hartmann, H. and R. Spalter-Roth. 1996. "A Feminist Approach to Public Policy Making for Women and Families." *Current Perspectives in Social Theory.* Vol. 16: 33-51.

Heen, M.L. 1995. "Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes: Delivering Increased Work-Related Benefits to Low-Income Families." *Yale Law and Policy Review.* Vol. 13: 173.

Hewlett, S. 1986. *A Lesser Life: the Myth of Women's Liberation in America*. New York: Warner Books.

Hogg, P.W. and J.E. Magee. 1997. *Principles of Canadian Income Tax Law*. Toronto: Carswell.

Hung, C. 1998. "Thoughts on Tax Reform and Policy: The Deduction for Child Care Expenses." *Canadian Family Law Quarterly.* Vol. 15: 251.

Jackman, M. 1995. "Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform." *Canadian Journal of Women and Law.* Vol. 8(2): 371.

Jenson, J. and J. Maxwell. 1999. "Choices for Parents." *Globe and Mail.* Commentary, Friday September 17.

Jenson, J. and S. Stroick. 1999a. *What Is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?* CPRN Study F/09. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

———. 1999b. *A Policy Blueprint for Canada's Children*. CPRN Reflexion No. 3. Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

Jenson, J., with S. Thompson. 1999. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Kent, T. 1999. *Social Policy 2000: An Agenda*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

Kesselman, J.R. 1979. "Credits, Exemptions, and Demogrants in Canadian Tax-Transfer Policy." *Canadian Tax Journal*. Vol. 653.

———. 1988. "Direct Expenditures versus Tax Expenditures for Economic and Social Policy." In *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. Edited by N. Bruce. Kingston, Ontario: Queen's University.

———. 1993. "The Child Tax Benefit: Simple, Fair, Responsive?" *Canadian Public Policy*. Vol. 12: 109.

Kitchen, B. 1990. "Employment Strategies for Women and the Sexual Division of Labour." In *Unemployment and Welfare: Social Policy and the Work of Social Work*. Edited by G. Riches and G. Ternowetsky. Toronto: Garamond Press.

———. 1995. "Children and the Case for Distributive Justice between Generations in Canada." *Child Welfare*. Vol. LXXIV, No. 3, May-June.

———. 1997. "The New Child Benefit: Much Ado About Nothing." *Centre for Research on Social Policy*. Vol. 39: 65.

Kitchen, B., A. Mitchell, P. Clutterbuck and M. Novick. 1991. *Unequal Futures: The Legacies of Child Poverty in Canada*. Toronto: Child Poverty Action Group and Social Planning Council of Metropolitan Toronto.

Konig, H., F. Laisney, M. Lechner and W. Pohlmeier. 1995. "Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data." *Kyklos Magazine*. December 1, 1995.

Krashinsky, M. and G. Cleveland. 1997. "Rethinking the Rationales for Public Funding of Child Care." *Policy Options*. January. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

Kruesselberg, H. 1987. "Vital Capital Policy and the Unity of the Social Budget." *International Journal of Sociology*. Vol. 17(3): 81-95.

Lahey, K.A. 1985. "The Tax Unit in Income Tax Theory." In *Women, the Law and the Economy*. Edited by E.D. Pask, K.E. Mahoney and C.A. Brown. Toronto: Butterworths.

———. 1996. "Developments in Taxation Law: The 1994-95 Term." *Supreme Court Law Review* (2d). Vol. 7: 381.

———. 1997. "The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Income Tax Law and Policy." In *Charting the Consequences: The Impact of the Charter of Rights on Canadian Law and Politics*. Edited by D. Schneiderman and K. Sutherland. Toronto: University of Toronto Press.

Lalonde, Marc, Minister, National Health and Welfare. 1973. *Working Paper on Social Security in Canada*. Ottawa: Government of Canada.

Leach, P. 1994. *Children First: What Our Society Must Do - And Is Not Doing for Our Children Today*. New York: Knopf.

Leira, A. 1992. *Welfare States and Working*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Lewis, J. 1985. "Towards a Framework for Analyzing the Position of Women Under Income Security Policies." In *Women, the Law and the Economy*. Edited by E.D. Pask, K.E. Mahoney and C.A. Brown. Toronto: Butterworths.

———. 1993. "Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe." In *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Edited by J. Lewis. London: Edward Elgar.

Lightman, E. and A. Mitchell. 2000. *General Tax Relief: Impacts on Canada's Families*. Paper written for the Child Poverty Action Group and the Child Care Education Foundation.

London, J.R. 1988. "The Impact of Changing Perceptions of Social Equity on Tax Policy: the Marital Tax Unit." *Osgoode Hall Law Journal*. Vol. 26: 287.

Lundberg, S.J., R.A. Pollak and T.J. Wales. 1996. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources*. Vol. 463.

MacDonald, M. 1998. "Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities." *Feminist Economics*. Vol. 4(1): 1-25.

Macklin, A. 1992. "Symes v. M.N.R.: Where Sex Meets Class." *Canadian Journal of Women and Law*. Vol. 5: 498.

Maloney, M. 1987. *Women and Income Tax Reform*. Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

———. 1989. "Women and the Income Tax Act: Marriage, Motherhood, and Divorce." *Canadian Journal of Women and Law*. Vol. 3: 182.

———. 1994. "What is the Appropriate Tax Unit for the 1990s and Beyond?" In *Issues in the Taxation of Individuals*. Edited by A. Maslove. Toronto: University of Toronto Press.

Marshall, K. 1998. "Stay-at-home Dads." *Perspectives on Labour and Income*. Spring. Catalogue no. 75-001-XPE. Ottawa: Statistics Canada.

———. 1999. "Employment After Childbirth." *Perspectives on Labour and Income*. Autumn. Catalogue no. 75-001-XPE. Ottawa: Statistics Canada.

Maslove, A. 1989. *Tax Reform in Canada: the Process and Impact*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

Maslove, A. (Ed.). 1994a. *Issues in the Taxation of Individuals*. Toronto: University of Toronto Press.

———. 1994b. *Taxation and the Distribution of Income*. Toronto: University of Toronto Press.

———. 1994c. *Taxes as Instruments of Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.

McAllister, D.M. 1994. "The Supreme Court in Symes: Two Solitudes." *National Journal on Constitutional Law*. Vol. 4: 248.

McCaffery, E. 1997. *Taxing Women*. Chicago: University of Chicago Press.

McDaniel, Susan. 1993. "Where the Contradictions Meet: Women and Family Security in Canada in the 1990s." *Family Security in Insecure Times*. National Forum on Family Security. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

McIntyre, M.J. (1988). "What Should be Redistributed in a Redistributive Income Tax?: Retrospective Comments on the Carter Commission Report." In *The Quest for Tax Reform: The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Edited by N. Brooks. Toronto: Carswell.

McIntyre, M.J. and C.E. Stearle. 1996. "Federal Tax Reform: A Family Perspective." *Canadian Tax Journal*. Vol. 44: 1512.

McQuaig, L. 1987. *Behind Closed Doors*. Toronto: Penguin.

Meade, J.R. 1978. *The Structure and Reform of Direct Taxation*. London: George Allen & Unwin/Institute for Fiscal Studies.

Mendelson, M. 1996. "The Best Income Security System We Never Had." *Family Security in Insecure Times*. Vols II and III. Ottawa: Canadian Council on Social Development.

Mothers Are Women. 1999a. *Brief on Taxation*. A submission to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children. April 29, 1999. Ottawa.

———. 1999b. *When Women Count*. Ottawa: Status of Women Canada.

Nantell, S.C. 1997. "The Tax Paradigm of Child Care: Shifting Attitudes Toward a Private/Parental/Public Alliance." *Marquette Law Review*. Vol. 80: 879.

NCW (National Council of Welfare). 1979. *Women and Poverty*. Ottawa: National Council of Welfare.

———. 1990. *Women and Poverty Revisited.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

———. 1997. *Child Benefits: A Small Step Forward.* Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.

———. 1998a. *Child Benefits: Kids are Still Hungry.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1998b. *Profiles of Welfare: Myths and Realities.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

———. 1999. *Poverty Profile 1997.* Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada.

Nelson, J.A. 1991. "Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection." *Journal of Economic Studies.* Vol. 18(5/6): 11-29.

Noreau, N., M. Webber, P. Giles and A. Hale. 1997. *Crossing the Low Income Line.* Ottawa: Statistics Canada.

Novick, M. 1999. *Fundamentals First: An Equal Opportunity from Birth for Every Child.* A Discussion Paper on Life Cycle Priorities to Prevent and Reduce Child Poverty in Canada. Toronto: Campaign 2000.

Novick, M. and R. Shillington. 1996. *Crossroads for Canada: A Time to Invest in Children and Families.* Toronto: Campaign 2000.

O'Donoghue, C. and H. Sutherland. 1998. "Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems." *Innocenti Occasional Papers.* Economic and Social Policy Series, no 65. Florence: UNICEF International Child Development Centre.

Okin, M.S. 1989. *Justice, Gender and the Family.* New York: Basic Books, Inc. Publishers.

Ontario Fair Tax Commission. 1992a. *Working Group Report on Low Income Tax Relief.* December.

———. 1992b. *Working Group Report on Women and Taxation.* November 1992.

———. 1993. *Fair Taxation in a Changing World.* Toronto: University of Toronto Press.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). 1999. *A Caring World: The New Social Policy Agenda.* Paris: OECD.

Orloff, A.S. 1993. "Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States." *American Sociological Review.* Vol. 58, June: 303-328.

Ostner, I. 1993. "Slow Motion: Women, Work and the Family in Germany." In *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Edited by J. Lewis. London: Edward Elgar.

Pahl, J. 1989. *Money and Marriage*. Basingstoke, UK: MacMillan.

Peron, Y., H. Desrosiers, H. Juby, E. Lapierre-Adamcyk, C. LeBourdias, N. Marcil-Gratton and J. Mongeau. 1999. *Canadian Families at the Approach of the Year 2000*. Ottawa: Statistics Canada.

Philipps, L. 1996a. "Discursive Deficits: A Feminist Perspective on the Power of Technical Knowledge in Fiscal Law and Policy." *Canadian Journal of Law and Society*. Vol. 11: 141.

———. 1996b. "Tax Policy and the Gendered Distribution of Wealth." In *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada*. Edited by I. Bakker. Toronto: University of Toronto Press.

Philipps, L. and K. Brooks. 1999. *Supporting Families, Supporting Gender Equality: Improving Canada's Tax and Transfer System*. A submission to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children. May 12, 1999. Ottawa: National Association of Women and the Law.

Philipps, L. and M.E. Young. 1995. "Sex, Tax and the Charter: A Review of *Thibaudeau v. the Queen*." *Review of Constitutional Studies*. Vol. 2: 221.

Phipps, S. 1993. "International Perspectives on Income Support for Families with Children." Paper prepared for presentation at the Canadian Employment Research Forum Workshop on Income Support, Ottawa, photocopy, September 24.

———. 1995. "Canadian Child Benefits: Behavioural Consequences and Income Adequacy." *Canadian Public Policy*. Vol. 21: 20.

———. 1999. *An International Comparison of Policies and Outcomes for Young Children*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks.

Phipps, S. A. and P.S. Burton. 1995. "Sharing within Families: Implications for the Measurement of Poverty Among Individuals in Canada." *Canadian Journal of Economics*. Vol. 28: 177.

Powell, L.M. 1997. "Family Behaviour and Child Care Costs: Policy Implications." *Policy Options*. January. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

Pulkingham, J. 1997. "The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children." In *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options*. Edited by J. Pulkingham and G. Ternowetsky. Halifax: Fernwood.

REAL Women of Canada. 1999. *Brief to Sub-Committee on Finance.* A submission to the Standing Committee on Finance, Sub-Committee on Tax Equity for Canadian Families with Dependent Children. May 12, 1999. Ottawa.

Rowe, N. and F. Woolley. 1999. "The Benefits of Universality." *Policy Options.* June. Montréal: Institute for Research on Public Policy.

———. 1985. "Choosing Between Tax Credits and Exemptions for Dependent Children." *Canadian Tax Journal.* Vol. 975.

———. 1999. *Improving the National Child Benefit: Matching Deeds with Intentions.* Toronto: C.D. Howe Institute.

Sherman, D.M. 1992. "Til Tax Do Us Part: The New Definition of 'Spouse'." *Canadian Tax Foundation Annual Conference Report.* Vol. 20: 1.

Shillington, R. 1994. "Child Benefits: Notes on the Federal Government's Supplementary Paper: *Income Security for Children.*" In *Research Notes: The Social Security Review and its Implications for Women.* Canadian Advisory Council on the Status of Women.

Smeeding, T.M., K. Ross, P. England, K. Christopher and S. McLanahan. 1999. *Poverty and Parenthood across Modern Nations: Findings from the Luxembourg Income Study.* Luxembourg Income Study Working Paper No. 194. Syracuse, New York: March 1999.

Solera, C. 1999. *Income Transfers and Support for Mothers' Employment: The Link to Family Poverty Risks. A comparison between Italy, Sweden and the U.K.*

Spakes, P. 1995. "Women, Work and Babies: Family-labor Market Policies in Three Countries." *Affilia.* Vol. 10(4) Winter.

Stairs, F. 1999. "The Canada Child Tax Benefit: Income Support and the Tax System." *Journal of Law and Social Policy.* Vol. 14: 123.

Sweeney, E. 2000. "Recent Studies Indicate that Many Parents Who Are Current or Former Welfare Recipients Have Disabilities or Other Medical Conditions." Washington D. C.: Center on Budget and Policy Priorities. February 29.

Teghtsoonian, K. 1995. "Work and/or motherhood: The Ideological Construction of Women's Options in Canadian Child Care Policy Debates." *Canadian Journal of Women and Law.* Vol. 8: 411.

Van Horn, S.H. 1988. *Women, Work and Fertility, 1900-1986.* New York: New York University Press.

Vansina, Y. 1991. "A Schumpeterian Approach to Emancipatory Economics." *Journal of Economic Studies.* Vol. 18(5/6): 66-76.

Wiggins, C. 1997. *The Canada Child Tax Benefit.* Canada Labour Congress Research Paper No. 8, December.

Wintersberger, H. 1999. "Work Viewed from a Childhood Perspective." *Family Observer.* Vienna: European Observatory on Family Matters.

Woodman, F. 1990a. "A Child Care Expense Deduction, Tax Reform and the Charter: Some Modest Proposals." *Canadian Journal of Family Law.* Vol. 8: 371.

———. 1990. "The Charter and the Taxation of Women." *Ottawa Law Review.* Vol. 22: 625.

Woolley, F. 1994. *Research Notes: The Social Security Review and Its Implications for Women.* November. Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.

———. 1998. "For a Radical Redesign of Our Tax Treatment of the Family." <http://irpp.org/archive/policyop/sep98/woolley.pdf>.

———. 2000. "Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not." *Choices.* Vol. 6(5): 36.

Woolley, F. and J. Marshall. 1994. "Measuring Inequality Within the Household." *Review of Income and Wealth.* Vol. 40: 415.

Woolley, F., A. Vermaeten and J. Madill. 1996. "Ending Universality: the Case of Child Benefits." *Canadian Public Policy.* Vol. 22(1): 24-39.

Young, C.F.L. 1994. "Child Care and the Charter: Privileging the Privileged." *Review of Constitutional Studies.* Vol. 2: 20.

———. 1995. "It's All in the Family: Child Support, Tax and Thibaudeau." *Constitutional Forum.* Vol. 6: 107.

———. 1997a. "(In)visible Inequalities: Women, Tax and Poverty." *Ottawa Law Review.* Vol. 27: 99.

———. 1997b. "Public Taxes, Privatizing Effects, and Gender Inequality." In *Challenging the Public Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy.* Edited by S.B. Boyd. Toronto: University of Toronto Press.

Zellner, H. 1975. "Determinants of Occupational Segregation." In *Sex Discrimination and the Division of Labour.* Edited by C. Loyd. London: Croom Helm.

Legislation and Case Law

Income Tax Act, R.S.C. 1985 (5th Supp.), c. 1.

Rosenberg v. Canada (Attorney General), (1998) 158 D.L.R. (4th) 664 (Ont. C.A.).

Symes v. *M.N.R.*, [1993] 4 S.C.R. 695, [1994] 1 C.T.C. 40, 94 D.T.C. 6001, 161 N.R. 243, 19 C.R.R. (2d) 1, 110 D.L.R. (4th) 470, [1994] W.D.F.L. 171.

Thibaudeau v. *M.N.R.*, [1995] 2 S.C.R. 627, 124 D.L.R. (4th) 449, 182 N.R. 1, 95 D.T.C. 5273, 12 R.F.L. (4th) 1.

ENDNOTES

[1] For a description and analysis of provincial variations in tax and social policies, see Jenson's and Thompson's 1999 report, Comparative Family Policy: Six Provincial Stories, published by Canadian Policy Research Networks (CPRN).

[2] Because of small sample sizes, it was not possible to specify that mothers representing all groups be selected. Lesbian mothers and mothers with a disability, for example, were not specifically identified in the selection criteria which focussed on income, age of child, family type (lone/two-parent) and at-home/income-earning status.

[3] As a result of several last minute cancellations, the income-earning group was overrepresented by young lone mothers. This should be noted because it raises some questions about how representative the income-earning group was of the general population.

[4] All four researchers observed both focus group meetings, three "live" through a one-way mirror and one later on videotape.

[5] An evaluation of the appropriateness of the goals of economic stabilization and growth is beyond the scope of this paper. For discussions see Brooks 1993 and Dobbin 1999.

[6] The other potential rationale for allocating taxes is on the basis of who benefits from those taxes. However, except for certain clear cases, such as gasoline taxes to finance roads, most Canadians have rejected this tax. First, it negates the redistribution goal of the tax system, as it would lead to those who are least capable of paying for private services and, therefore, most in need of government services, having to fund those services. Further, it is administratively difficult, if not impossible, to determine who receives the benefit of expenditures made for public purposes, and in what proportion. For example, school age children and their parents receive the direct benefit of public funding for education, but society as a whole also benefits from having informed citizens and well-trained workers. See also Royal Commission on Taxation, 1966, Vol. 3, 3-5; Ontario Fair Tax Commission 1993: 55-57; Hogg and Magee 1997: 38-39.

[7] Note that this did not always lead to disadvantage. Prior to the expansion of the definition of spouse to include common-law spouses in 1993, a two-earner cohabiting couple with a child could be eligible for the equivalent to married credit, whereas the legally married two-earner couple would have been entitled only to the (lower) child tax deduction.

[8] The concept was initially developed in Surrey (1973).

[9] The most recent ones are available on the Internet <http://www.fin.gc.ca/taxexp>.

[10] See articles in Bruce (1988); Block and Maslove (1994). For the purposes of public reporting, the Department of Finance's policy is to adopt a wide definition of tax expenditure,

and to report on all items that may possibly be considered a tax expenditure while accepting that not everything they report on is considered a tax expenditure by everyone.

[11] The increase of wealth is taxed, however, on its transfer. A deemed disposition occurs on the death of the owner or an intervivos transfer and a capital gains tax is imposed on the proceeds of this deemed disposition. There are a few exceptions to this rule, one being in the case of transfer to a spouse.

[12] Statistics Canada estimated the value of unpaid work to the Canadian economy as making up one third of the value of GDP in 1992 (the measure of the total value of goods and services produced).

[13] The available vehicles have been much reduced by the repeal of the Canada Assistance Plan and its replacement by the Canada Health and Social Transfer. This change not only reduced the amount of money committed by the federal government to social spending, but also eliminated its ability to control how social program money is spent by provinces (Jackman 1995; Day and Brodsky 1998).

[14] General tax treatment, some exceptions may apply.

[15] The history of the Family Allowance program also mirrored that of the child tax exemption. Although initially available as a tax-free benefit, it was included in taxable income in 1973 (Clark 1998).

[16] The recognition that the child is dependent on both parents does not require the use of family income. The deduction or credit can be split between the parents on the assumption that they share costs, or it could be available to one spouse only.

[17] The benefit is reduced by 2.5 percent for each dollar of income above the threshold for families with one child, and five percent for families with more than one child.

[18] 11.1 percent for each dollar over $21,214 for a family with one child, 19.9 percent for two children, and 27.8 percent for three children.

[19] If the benefit is increased further, other provinces may also flow the benefit through to social assistance recipients, although none have announced their intention to do so as of the date of this writing.

[20] However, note that at least some of this is also due to it being an income-tested program, rather than means-tested (Brooks 1988; Stairs 1999).

[21] For families with one child. While the enhancements to the CCTB now mean that 90 percent of families with children receive some benefit, the fact that any families with children don't, means there is no general recognition that children affect their parents' ability to pay tax. Only a universal benefit would provide this recognition.

[22] Based on 1999 tax rates.

[23] This is clearly very simplified as provincial taxes, surtaxes, and possible credits and deductions have been ignored.

[24] It also includes the Guaranteed Income Supplement for seniors, as well as the Employment Insurance Family Income Supplement, both of which are calculated based on the previous year's income tax return.

[25] Section 252(4) of the *Income Tax Act* and Revenue Canada (1994). It does not, as of this writing, include same-sex spouses. However, the recent decisions of *Rosenberg* in the income tax context and *M v. H* in the family law context make it highly likely that same-sex partners will be included in the definition of spouse under the *Income Tax Act* in the near future.

[26] They assumed the presence of a "good mother" who shares resources, and are based on simulations of different financial management scenarios given actual data on the income of men and women.

[27] The father can rebut the presumption by proving that he is the primary caregiver.

[28] While the legal obligation of a parent to support his or her own child is obvious, the obligation to support a child of one's spouse is more complicated. The leading case on this issue is currently *Chartier v. Chartier* [1999] 1 S.C.R. 242 (QL) which dealt with the ability of a step-parent to unilaterally withdraw from a relationship with his spouse's child. The court held that all relevant factors must be considered in determining whether the step-parent could unilaterally repudiate the relationship. In that case, the step-parent had been legally married to the mother of the child for some years, had changed the name of the child on her birth certificate, and was the only father the child had known. The court found that the child was a "child of the marriage." However, it is clear that each case must be considered on a case-by-case basis.

[29] This is exacerbated by the treatment of single-earner and dual-earner families under a progressive tax system where the individual is chosen as the tax unit, discussed above.

[30] In *Symes*, the Supreme Court accepted that child care expenses were necessary to earn income, although they left open the question of whether they were "business expenses." They rejected the taxpayer's claim that child care expenses should be deductible as a "business expense," as in the view of the majority, section 63 was a complete code for the treatment of child care expenses. Note that some writers argue that the CCED is a child care subsidy, and not a cost of earning income (Ontario Fair Tax Commission 1993; Boessenkool and Davies 1998). This is discussed below.

[31] The higher earning spouse may claim the deduction when the lower-earning spouse is a student at a secondary or post-secondary school, is incapacitated through illness or disability, or is incarcerated, for at least two weeks during the year, or was living separate

and apart from the taxpayer at the end of the year, and for a period of at least 90 days beginning in the year. In these cases, the value of the deduction is limited to the lesser of the actual expenses, the difference between the amount the taxpayer can claim and the amount claimed by another person, and $150 per week that the exceptional circumstances apply if the child is less than 7 years old or disabled, or $90 per week otherwise. The taxpayer must have resided with the child when the expenses claimed were incurred.

[32] These expenses are capped at $150 per week of attendance for children under 7 years old and for lone parents, and $90 per week of attendance otherwise: ITA s. 63(3). The caps on the total expenses claimed also apply.

[33] "Child care expenses" include the cost of babysitting services, day nursery services and services provided at a boarding school or camp if the expenses were necessary to enable the taxpayer or supporting person to engage in employment or carry on a business, to attend approved educational institutions, or to carry on research under a grant program. Medical expenses, clothing, transportation or education costs (unless the child is less than the age of compulsory schooling), and some board and lodging expenses are excluded. However, to qualify as a child care expense, the payment cannot be made to the child's mother or father, a supporting person of the child, a person who is under 18 years old and related to the taxpayer or supporting person, or a person for whom a dependent credit has been claimed under s. 118.

[34] This is equivalent to a deduction of $1,253 from taxable income.

[35] Personal credits are contained in s. 118 of the ITA, and explained in Revenue Canada (1989).

[36] Maya would be able to deduct costs associated with earning her income: management costs, interest on loans to purchase her investments, legal fees to obtain her support order and so on.

[37] *Tax Expenditures 1998* projected $525 million for 1999. (See Revenue Canada 1998: 16.)

[38] In some cases, there are simply no child care expenses. According to the Statistics Canada survey of household spending, only 41 percent of families with two full-time earners report child care expenses, and only 31 percent of lone-parent families with earnings do. The remainder of the families are either eligible for child care subsidies (predominantly low-income, lone-parent families), arrange their work lives to be able to provide direct parental care, or have "latch key" children who care for themselves.

[39] See Stairs (1999) for a more detailed comparison of the delivery of child benefits delivered through the tax system and direct spending.

[40] The current benefit can be adjusted for a decrease in income because of the loss of a family member, or an increase in the number of kids.

[41] The "welfare state" includes health and social services, employment-based programs, income security programs and family policies.

[42] This way of conceptualizing policy development and assessment considerations derives from a 1994 report published by the Institute for Public Policy Research in Great Britain. The authors developed a framework for integrating taxes and benefits using four kinds of objectives: social, economic, administrative and political.

[43] The five women were among those who participated in the facilitated meeting we held on July 27, 1999 to help us test our approach for the focus group meetings. Their stories and situations were not explicitly included in the focus group findings presented in Part I of this report.

[44] The organizations include: the Childcare Advocacy Association of Canada, the Canadian Child Care Federation, The Childcare Resource and Research Unit (University of Toronto), Campaign 2000, Citizens for Public Justice, the YWCA of/du Canada, the Childcare Education Foundation, Canadian Labour Congress, Canadian Auto Workers, and Canadian Union of Public Employees.

[45] For a detailed description of how a national child care program can be created and the rationale for investing in early childhood care and development, see *The Atkinson Letter*, (2000). For recent reports promoting the development of early childhood services, see the Caledon Institute (Battle and Torjman, 2000); Campaign 2000 (Novick, 1999); Canadian Policy Research Network (Jenson and Stroick, 1999); the National Council of Welfare, 1999; and Friendly (2000).

[46] The Working Group on Women and Taxation made the distinction between unpaid caregiving work and unpaid household work. In their view, unpaid caregiving work, which clearly has a social as well as personal benefit, should be recognized as socially valuable and not be subject to tax. The Working Group did not reach a conclusion with respect to the treatment of unpaid household work.

[47] Maloney (1989) suggested that the spouse should be forced to pay the woman the imputed amount, which could then be taxed. However, this doesn't get around the problem of the woman as servant, discussed below.

Projects Funded Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals

WOMEN AND THE CANADIAN TAX SYSTEM

Women, Tax and Social Programs: The Gendered Impact of Funding Social Programs Through the Tax System
Claire Young

Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System
Christa Freiler, Brigitte Kitchen and Felicite Stairs with Judy Cerny

Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal

Christa Freiler, Felicite Stairs et Brigitte Kitchen
avec Judy Cerny

Recherche en matière de politiques
Policy Research

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal

Christa Freiler, Felicite Stairs et Brigitte Kitchen
avec Judy Cerny

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2001

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre : Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : la responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit.: Mothers as earners, mothers as carers.
Comprend des références bibliographiques.
Publié aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-65520-6
No de cat. SW21-76/2001

1. Impôt – Incidence – Canada.
2. Mères au travail – Impôt – Canada.
3. Politique fiscale – Canada.
4. Politique familiale – Canada.
5. Sécurité du revenu – Canada.

I. Freiler, Christa.
II. Canada. Condition féminine Canada.
III. Titre: Mothers as earners, mothers as carers.

HQ759.48M67 2001 336.2'94'0852'0971 C2001-980054-1F

Gestion du projet : Nora Hammell, Beck Dysart, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Pierre Chagnon
Lecture comparative : Linquistica
Coordination de la traduction : Monique Lefebvre, Condition féminine Canada
Contrôle de la qualité de la traduction : Société Gamma

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Le présent rapport porte sur le recours à la fiscalité comme instrument de politique sociale pour favoriser l'égalité des femmes, réduire leur vulnérabilité économique et aider les mères à titre de soutiens économiques et de dispensatrices de soins; on y formule aussi des recommandations à cet égard. La recherche associe une analyse du régime de l'impôt sur le revenu fédéral aux constatations des groupes de discussion illustrant les expériences vécues des mères. Elle intègre l'égalité entre les sexes ainsi que les buts des politiques familiales et fiscales en un cadre unique, qui réunit des considérations d'ordre social, économique et administratif, et elle avance l'idée qu'on peut chercher à en arriver à l'égalité entre les sexes tout en mettant l'accent sur les enfants. Les auteures formulent des recommandations concernant les dispositions fiscales relatives au soin des enfants et des propositions en faveur, notamment, d'une allocation pour enfants progressive et d'un programme de congé parental qui aideraient à assurer un revenu de base suffisant et à soutenir les femmes dans leur double rôle.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE v

REMERCIEMENTS vi

SOMMAIRE vii

INTRODUCTION ET APERÇU 1
Les enfants : subvenir à leurs besoins, en prendre soin et partager la responsabilité à leur égard 1
Les buts, la contribution et l'organisation du rapport 3

PREMIÈRE PARTIE — LA VIE DES FEMMES QUI ONT DES ENFANTS : CHOIX DE VIE, CHANCES DANS LA VIE ET POLITIQUE OFFICIELLE

1. INTRODUCTION : LES EXPÉRIENCES COMMUNES ET DIFFÉRENTES DES MÈRES 5
Le rôle des femmes à titre de dispensatrices de soins 8
La dynamique des choix, des circonstances et de la nécessité 9
Dispositions pour la garde d'enfants, attitudes et expérience 11
Responsabilités et ressources partagées 11
Évaluation de l'aide accordée aux femmes en tant que dispensatrices de soins et soutiens de famille 12
Principes des politiques fiscales et sociales 13
Leçons 15

2. LA VIE DES FEMMES QUI ONT DES ENFANTS : PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES, STATISTIQUES ET ÉCONOMIQUES 17
Tendances de la démographie et du marché du travail 17
Structure de la famille et nombre de soutiens économiques dans la famille 19
La vulnérabilité économique des femmes qui ont des enfants 20
Perspectives internationales sur la pauvreté des femmes 22

DEUXIÈME PARTIE — COMPRENDRE LE RÉGIME FISCAL CANADIEN : PRINCIPES, BUTS ET RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES

3. LA FISCALITÉ COMME OUTIL DE LA POLITIQUE SOCIALE 24

4. BUTS ET OBJECTIFS DU RÉGIME FISCAL 25
Production de recettes 25
Redistribution du revenu 26
Équité 27
Neutralité 28

Simplicité 29
Analyse des dépenses fiscales 29

5. STRUCTURE DU RÉGIME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES 31
L'unité d'imposition : qui paie? 31
L'assiette fiscale : sur quoi porte l'impôt? 31
Le montant payé : taux d'imposition, déductions et crédits 32
Le parti pris sexiste du régime fiscal 33

TROISIÈME PARTIE — LE SOIN DES ENFANTS ET LE RÉGIME FISCAL

6. INTRODUCTION : LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ FISCALE ET LES FAMILLES AYANT DES ENFANTS 36

7. DISPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DES FAMILLES AYANT DES ENFANTS 38

8. LA RECONNAISSANCE DES ENFANTS DANS LE RÉGIME FISCAL 40
La prestation fiscale canadienne pour enfants 41
L'unité d'imposition 44
L'unité d'imposition pour l'impôt à payer 45
L'unité bénéficiaire 47
La « personne physique en relation » 50

9. LES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS 52
Déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) 52
Dispositions relatives à la prestation fiscale pour enfants 54
Crédits pour conjointe ou conjoint et personne à charge 54
La déduction pour frais de garde d'enfants et l'équité fiscale 55
La déduction pour frais de garde d'enfants et la garde des enfants 57

10. LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES : DÉPENSES DIRECTES OU DÉPENSES FISCALES? 59
Inconvénients du recours au régime fiscal pour verser des prestations 60
Conclusion 63

QUATRIÈME PARTIE — LES LEÇONS DES RÉGIMES FISCAUX EUROPÉENS

11. APERÇU DES APPROCHES EUROPÉENNES 64

12. LE TRAITEMENT FISCAL DES FAMILLES EN EUROPE 65
Prestations pour enfants et crédits d'impôt 66
Enfants de familles monoparentales 67
Enfants handicapés 67
Non-imposition des prestations pour enfants 67

Utilisation des déductions ou des crédits d'impôt pour soutenir l'éducation 68
Unité d'imposition 68
Les problèmes d'équité soulevés par l'imposition des familles 70
Imposition par type de famille 71
Déductions d'impôt pour frais de garde d'enfants 71
Conclusion 72

CINQUIÈME PARTIE — SOUTENIR LES MÈRES : VERS UN CADRE STRATÉGIQUE MODERNE

13. INTRODUCTION : LE DÉFI DE LA POLITIQUE OFFICIELLE 73

14. VERS UN CADRE STRATÉGIQUE MODERNE : CERNER LES BUTS ET OBJECTIFS EN MATIÈRE DE POLITIQUES 76

15. CHOISIR LES BUTS EN MATIÈRE DE POLITIQUES : ENJEUX ET PRIORITÉS 79
1. Les redistributions verticale et horizontale sont toutes deux importantes 79
2. Il faudrait viser un revenu de base suffisant 79
3. En traitant les enfants comme des citoyennes et des citoyens, on fait avancer l'égalité des femmes 80
4. La promotion de la participation au marché du travail est un but discutable pour une politique familiale 81
5. Les familles devraient se trouver au premier rang des préoccupations des politiques relatives à la famille et au travail 82

16. CONSIDÉRATIONS ADMINISTRATIVES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES 84
Considérations concernant la prestation de services et considérations administratives 84
Considérations économiques 85
Objectifs politiques 86

SIXIÈME PARTIE — UN PROGRAMME NATIONAL POUR LES FAMILLES : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

17. INTRODUCTION : CESSONS DE MENER LA VIE DURE AUX FEMMES 88

18. UN PROGRAMME STRATÉGIQUE COMPLET POUR LES FAMILLES 90
Les quatre piliers 90

19. RECOMMANDATIONS DE PRINCIPE : UN PROGRAMME POUR 2005 92

20. CONCLUSION : RENDRE LA VIE PLUS FACILE AUX FEMMES 101

ANNEXE A : CRITÈRES DE SÉLECTION ET GUIDE POUR LES GROUPES DE DISCUSSION 103

ANNEXE B : LE RÉGIME FISCAL 109

BIBLIOGRAPHIE 114

NOTES 128

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche indépendante en matière de politiques sur des enjeux liés au programme gouvernemental qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser le débat sur les enjeux liés à l'égalité des sexes et de permettre aux personnes, groupes, stratégistes et analystes de politiques de participer plus efficacement à l'élaboration des politiques.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions urgentes et à court terme, dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche en matière de politiques a été proposé et produit à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1998 et qui avait pour thème « Les femmes et le régime fiscal canadien ». Dans le cadre de cet appel, on invitait à soumettre des propositions de recherche qui examineraient le régime fiscal, ses hypothèses sous-jacentes au sujet de la vie des femmes et ses incidences différentes sur les femmes et les hommes. Condition féminine Canada a financé deux projets de recherche sur ce thème : un qui prend la forme d'une vaste analyse de la question et un autre qui examine tout particulièrement les répercussions du régime sur les femmes en tant que mères et travailleuses.

Une liste complète des projets de recherche se trouve à la fin du présent rapport.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les personnes suivantes pour leur collaboration à l'élaboration de ce document : les femmes qui ont partagé leurs expériences et leurs points de vue au sein des groupes de discussion, Peter Donegan et Lorraine Sutton pour leur travail d'animation, Ellen Zweibel pour sa révision des premières ébauches des deuxième et troisième parties et pour ses commentaires, Richard Shillington pour les discussions éclairantes, Condition féminine Canada pour le financement de la recherche et, particulièrement, Julie Dompierre, Joanne deLepper et Julie Cool pour leur appui et leur compréhension au cours des diverses étapes de la démarche.

Équipe de recherche

Christa Freiler travaille au Groupe de défense des enfants pauvres, coordonne le Children's Agenda Programme de la Fondation Laidlaw, et est mère d'une fille de 18 ans et d'un fils de huit ans.

Brigitte Kitchen, Ph.D., enseigne la politique sociale et les questions féminines à l'Université York, copréside le Groupe de défense des enfants pauvres et est une grand-mère très présente.

Felicite Stairs, LL.M., exerce le droit à la Renfrew County Legal Clinic.

Judy Cerny est elle-même un « soutien économique » et une « dispensatrice de soins » qui consacre une partie de son temps à la recherche en matière de politiques sociales et l'autre partie au soin de ses trois enfants.

SOMMAIRE

Aucun pays n'a vraiment réussi à intégrer le rôle de parent et le travail rémunéré dans ses politiques officielles. Tous mènent la vie dure aux femmes. Au Canada, il s'est avéré particulièrement ardu d'aider les femmes à la fois comme soutiens économiques et comme dispensatrices de soins, en partie parce que les politiques officielles canadiennes demeurent ambivalentes au sujet du rôle des femmes sur le marché du travail. Pour cette raison et d'autres encore, on n'a jamais résolu les questions sur la façon de prendre soin des enfants et sur les responsabilités à cet égard. Dans le même ordre d'idées, le principe naguère reconnu que les enfants doivent avoir droit à une part privilégiée des ressources de la société n'est plus au cœur de la politique officielle canadienne. Par conséquent, les générations antérieures de jeunes familles ont reçu beaucoup plus d'aide des gouvernements que les familles d'aujourd'hui, et les femmes continuent de recevoir une aide insuffisante, que ce soit à titre de soutiens économiques ou de dispensatrices de soins.

La politique fiscale a été décrite comme l'expression, sur le plan des impôts, d'une société donnée. Il n'est donc pas étonnant que les politiques fiscales canadiennes reflètent l'ambivalence et les lacunes des politiques officielles canadiennes face au rôle des femmes. La fiscalité a fait récemment l'objet de débats dans les médias et au sein de la population, notamment les questions d'équité fiscale entre les divers types de familles ainsi que le recours au régime fiscal pour mettre en oeuvre la politique sociale. Les préoccupations au sujet de l'équité fiscale pour les familles sont apparues au cours des années 1980, lorsqu'on a commencé à mettre de côté la reconnaissance universelle des répercussions des frais engagés pour le soin des enfants (c'est-à-dire le principe d'équité horizontale). En 1999, le débat a porté sur la déduction pour frais de garde d'enfants, dont ne peuvent se prévaloir les familles dont l'un des parents prend soin des enfants au foyer.

Le but premier du régime fiscal est de produire des recettes pour permettre à l'État de remplir ses fonctions et de distribuer des prestations. Il vise aussi à poursuivre certains objectifs sociaux souvent divergents et à faire face à une multitude de situations économiques. On a habituellement accordé la priorité à la croissance et à la stabilité économiques ainsi qu'à l'amélioration de la compétitivité internationale aux dépens d'une plus grande égalité sociale, notamment de l'égalité entre les sexes.

La fiscalité peut être un puissant instrument de la politique sociale. Elle peut favoriser la poursuite des objectifs sociaux en redistribuant les ressources. Elle peut réduire ou accroître l'écart entre les niveaux de vie engendré par les revenus gagnés sur le marché. Les politiques fiscales peuvent soit soutenir les parents ou leur nuire dans leur importante tâche d'élever leurs enfants, en tenant compte ou non des charges supplémentaires qu'imposent les enfants au budget de la famille. En outre, le régime fiscal peut favoriser l'égalité entre les sexes, ou encore y porter atteinte. Bien que la conception du régime fiscal ne constitue pas une discrimination directe à l'endroit des femmes, elle ne tient pas compte des différences entre le contexte social et économique dans lequel évoluent les hommes et celui où évoluent les femmes, ainsi qu'entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en n'ont pas.

Aucune disposition fiscale ne s'applique à l'ensemble des familles canadiennes ayant des enfants. Les seules dispositions fiscales qui visent exclusivement les familles ayant des enfants sont la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE); ces mesures visent cependant des types de familles bien définis.

La PFCE est offerte aux familles à revenu faible, modeste ou moyen qui ont des enfants, mais sa valeur diminue en fonction du revenu familial. La PFCE a fait l'objet de critiques tant à titre de disposition fiscale que de mesure de lutte contre la pauvreté. À titre de disposition fiscale, la critique la plus fréquente est que la PFCE viole le principe d'équité horizontale. Elle ne tient absolument aucun compte des frais qu'engagent pour élever leurs enfants les contribuables à revenu élevé. En outre, la PFCE n'offre que de faibles avantages aux familles à revenu modeste, vulnérables sur le plan économique, et elle se moque complètement de la lutte contre la pauvreté, étant donné que le supplément de la prestation fiscale pour enfants est « récupéré » intégralement dans le cas des familles bénéficiaires de l'aide sociale.

La DFGE n'est offerte qu'aux familles dont les parents sont au travail ou aux études. On en est donc venu à croire que le programme est injuste envers les familles comptant un seul soutien et que le régime fiscal porte préjudice aux familles « traditionnelles » où l'homme est le soutien. Toutefois, puisque la DFGE est la seule prestation liée aux enfants dont peuvent se prévaloir de nombreuses familles à revenu plus élevé, elle rétablit jusqu'à un certain point l'équité entre les parents qui engagent des frais de garde d'enfants. La DFGE n'est pas et n'a jamais été un programme de garde d'enfants; elle vise à indemniser la ou le contribuable des frais engagés pour gagner un revenu. Si on devait abolir la DFGE, il serait encore plus difficile pour les femmes de contribuer au soutien de leur famille.

La plupart des pays ont recours à leur régime fiscal pour poursuivre des buts liés à la politique familiale, et bon nombre d'entre eux cherchent à améliorer ainsi le bien-être de l'enfant. La différence la plus frappante entre le régime fiscal canadien et les divers régimes des 15 pays de l'Union européenne (UE) est la place qu'accordent ces derniers à l'équité des niveaux de vie entre les contribuables avec et sans enfants à charge. Les enfants sont généralement considérés comme une responsabilité partagée entre leurs parents et la société dont ils font partie du fait de leur lieu de naissance ou de résidence. Le choix des unités d'imposition dans l'UE est lié au souci de concilier les buts divergents que sont l'équité horizontale et l'équité entre les sexes. Toutefois, on a observé dans l'UE une tendance à accroître l'imposition des personnes physiques.

Au Canada, il n'est plus facile de répartir les mères entre dispensatrices de soins et soutiens économiques, puisque la majorité sont les deux à la fois. Il n'y a pas de distinction marquée entre les deux rôles, car les femmes passent continuellement de l'un à l'autre. Certaines femmes travaillent durant un certain temps, puis arrêtent pour élever leurs jeunes enfants, avant de réintégrer le marché du travail lorsque les enfants vieillissent. Une majorité de plus en plus forte de femmes continuent de travailler, sauf durant de courtes périodes de congé de maternité ou de congé parental. Bon nombre travaillent à temps partiel afin de subvenir aux besoins de leur famille.

Pour la plupart des femmes, la question n'est pas de savoir s'il faut rester à la maison avec les enfants ou aller travailler. Les couples qui ont une famille doivent décider combien de temps un parent peut quitter le marché du travail et comment partager leurs responsabilités à titre de soutiens économiques et de dispensateurs de soins. Les mères seules doivent avoir un travail rémunéré pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants, la seule autre solution étant, pour l'instant, l'aide sociale, qui ne fait qu'assurer leur subsistance.

Malgré certaines différences ayant trait à la situation personnelle et aux points de vue sur le soin des enfants, les constatations tirées de nos groupes de discussion montrent que les mères ont beaucoup de choses en commun : le désir de passer suffisamment de temps avec leurs enfants, la conviction que les jeunes enfants, jusqu'à l'âge d'un an, reçoivent de meilleurs soins s'ils sont à la maison avec un parent, et le besoin de souplesse et de choix pour conjuguer ou alterner les rôles de soutien économique et de dispensatrice de soins.

Un programme stratégique qui appuie le rôle des mères à la fois comme soutiens économiques et comme dispensatrices de soins doit être abordé sous divers angles. Il doit associer les questions d'équité fiscale et d'égalité des sexes à un ensemble plus vaste d'objectifs en matière de justice sociale et de politique sociale. Un cadre stratégique exige donc l'intégration de la politique fiscale, de la politique sociale (particulièrement la politique familiale) et des buts relatifs à l'égalité des sexes. Plus précisément, il doit comporter un engagement envers la redistribution tant verticale qu'horizontale, avoir pour but un revenu de base suffisant et être animé par la conviction que le fait de traiter les enfants comme des citoyens favorise l'égalité des femmes. Les politiques sociales de la Suède nous ont enseigné que des programmes tels que des services de qualité de garde d'enfants, la souplesse dans la recherche d'un équilibre entre le travail rémunéré et le travail familial, des congés de maternité et des congés parentaux prolongés, et de généreuses prestations pour enfants aident aussi les enfants. L'égalité des sexes ne peut toutefois être atteinte par l'entremise de programmes qui relèvent de la politique familiale, où l'aide aux mères n'est qu'un sous-produit de l'équité verticale visant à soutenir les familles à faible revenu.

Grâce à un excédent budgétaire de neuf milliards de dollars, qui devrait atteindre 58,2 milliards de dollars d'ici 2009, le gouvernement fédéral est désormais en mesure de faire les investissements nécessaires pour jeter les bases d'un programme politique complet à l'intention des familles ayant des enfants. Les quatre piliers d'un tel programme, que voici, exigent le leadership du gouvernement fédéral ainsi que la collaboration et l'engagement des trois instances gouvernementales :

- des politiques en matière d'emploi pour assurer aux femmes et aux hommes des emplois convenables qui leur permettent de subvenir à leurs besoins;
- la redistribution du travail et la restructuration du milieu de travail;
- des services communautaires bien adaptés qui assurent le soutien nécessaire;
- des politiques en matière de fiscalité et de sécurité sociale qui favorisent l'obtention d'un revenu de base suffisant par les familles ayant des enfants.

Recommandations

L'adoption de l'ensemble des politiques et des programmes mentionnés ci-dessus est un objectif à long terme. Le présent rapport formule des recommandations dans quatre domaines, lesquelles pourraient être mises en oeuvre au cours des cinq prochaines années.

1. Instaurer une allocation progressive pour enfants comprenant une prestation pour enfants améliorée et un crédit d'impôt universel pour enfants.

2. Améliorer les dispositions relatives au congé de maternité et au congé parental et instaurer une allocation pour congé familial.

3. Maintenir la déduction pour frais de garde d'enfants, sans la modifier, à condition que les frais de garde soient des coûts engagés pour gagner un revenu, suivre une formation ou poursuivre des études postsecondaires.

4. Affecter des fonds à la création d'un programme national universel de services de garde d'enfants et de services de développement de la petite enfance.

INTRODUCTION ET APERÇU

Ces derniers temps, la fiscalité a fait l'objet de beaucoup d'attention dans les médias et au sein de la population canadienne. Le débat a porté essentiellement sur trois dimensions :

- la question de l'équité fiscale entre les divers types de familles;
- le recours au régime fiscal pour mettre en oeuvre la politique sociale;
- la demande de baisses d'impôt présentée parfois comme une réaction à une imposition jugée excessive et parfois comme la meilleure façon d'aider les familles ou d'accroître les choix offerts aux parents.

Même si ces débats n'ont pas toujours été des plus éclairants, ils ont néanmoins attiré l'attention sur les défis sous-jacents en matière de politique sociale.

- Comment prenons-nous soin des enfants?
- À qui incombe-t-il de prendre soin des enfants?
- Comment aidons-nous les femmes dans leur double rôle de soutiens économiques et de dispensatrices de soins?

Au cours de la dernière décennie, les recherches ont montré de plus en plus que si nous ne réglons pas ces questions, nous compromettrons le bien-être des enfants, leurs perspectives d'avenir, et la vitalité sociale et économique de ce pays. Qui plus est, la façon dont nous résoudrons ces questions déterminera les progrès que fera l'égalité des femmes, puisqu'elles demeurent les premières responsables des enfants.

Les enfants : subvenir à leurs besoins, en prendre soin et partager la responsabilité à leur égard

Au départ, le présent rapport devait s'intituler : « Mères et travailleuses : le soin des enfants et le régime fiscal ». Nous avons plutôt opté pour le titre *Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal* pour tenir compte des thèses et des hypothèses qui sous-tendent ce rapport.

En premier lieu, au Canada, la majorité des mères sont aujourd'hui à la fois dispensatrices de soins et soutiens économiques. Ce n'est pas tenir compte de la réalité que de répartir la population de femmes ayant des enfants en « mères » et « travailleuses ». Que ce soit par choix ou en raison de leur situation, la plupart des femmes allient les deux rôles : elles ne font pas que travailler ou s'occuper des enfants. De plus, tout comme il faut considérer le fait de s'occuper des enfants comme du « travail », il faut admettre que les femmes ne cessent pas d'être mères tout simplement parce qu'elles exercent un travail rémunéré.

Pour la plupart des femmes, la question n'est pas de savoir s'il faut rester au foyer ou occuper un emploi. Il s'agit plutôt de savoir combien de temps on se retire du marché du travail pour rester au foyer avec les enfants. De plus, comment les parents partagent-ils les soins dispensés aux enfants et le travail rémunéré? Comme le laisse entendre Leach (1994), il s'agit ici du droit permanent des hommes et des femmes de gagner de l'argent et de prendre soin des enfants, plutôt que du droit de choisir l'un ou l'autre.

Pour un grand nombre de familles, ces choix sont malheureusement très restreints. Certains parents peuvent avoir à choisir entre passer assez de temps avec leurs enfants et gagner un revenu suffisant. Pour d'autres, y compris de nombreuses mères seules, les choix sont encore plus déchirants : l'aide sociale ou un emploi mal rémunéré, les deux assurant uniquement un niveau de subsistance.

Enfin, nous reconnaissons que certaines mères n'ont aucun choix en ce qui a trait à leur participation au marché du travail, que ce soit en raison des besoins particuliers de leurs enfants ou de leurs propres problèmes. Bien que la situation de ces mères ne fasse pas l'objet du présent rapport, il faut néanmoins reconnaître que ce ne sont pas toutes les femmes ayant des enfants qui ont des choix.

Nous avons aussi modifié le titre du rapport pour souligner que l'appui aux mères dans leur double rôle exige un ensemble de mesures de soutien du revenu *et* de services, tels que les services de garde d'enfants, dans le cadre et à l'extérieur du régime fiscal. Malgré le débat théorique sur la neutralité du régime fiscal, on reconnaît depuis longtemps le rôle de la fiscalité dans l'élaboration de la politique sociale. La plupart des pays, y compris le Canada, utilisent le régime fiscal pour poursuivre des buts relevant de la politique familiale.

Bien que les mesures fiscales soient le principal objet de ce rapport et, à vrai dire, d'importants outils de la politique sociale, elles ne sont pas les seuls et peut-être pas toujours les meilleurs outils. Les transferts pécuniaires directs, tels que les allocations familiales et les prestations en nature (soins de santé, médicaments et éducation), peuvent faire plus pour les familles que les mesures fiscales. Les mesures fiscales ne font rien pour garantir l'existence d'une infrastructure sociale ou la prestation de services (p. ex. les services de garde) qui permettent aux parents de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants.

Enfin, la question de la responsabilité à l'égard des enfants est fondamentale et doit précéder la discussion des moyens qu'on peut et qu'on devrait prendre pour s'occuper des enfants. À moins qu'il ne s'inscrive dans un cadre explicite de responsabilité sociale, le langage selon lequel il faut donner aux parents des choix quant à la façon de prendre soin de leurs enfants peut étayer le point de vue voulant que les enfants soient la responsabilité privée de leurs parents. Le présent rapport tient pour acquis que la responsabilité à l'égard des enfants devrait être partagée entre les parents et l'État, entre les hommes et les femmes d'une société, et entre les deux parents d'une famille.

Plusieurs comités du gouvernement fédéral (ou comités mixtes fédéraux-provinciaux) ont publié en 1999 des rapports sur la question de la responsabilité à l'égard des enfants. Mentionnons entre autres le document de travail publié en 1999 par le Programme d'action

national pour les enfants (*Élaboration d'une vision collective)*, le rapport provisoire sur les enfants et les jeunes à risque (Canada 1999) et le rapport sur l'équité fiscale envers les familles ayant des enfants à leur charge (ministère des Finances 1999c).

Ces récentes initiatives gouvernementales sont importantes parce qu'elles ont favorisé des discussions et un débat plus ouverts et plus publics au sujet de questions épineuses. Des critiques estiment toutefois que cet accent qu'on met sur les enfants est un couteau à deux tranchants. Certes, il a permis de souligner le besoin de politiques officielles – y compris des politiques fiscales progressistes – pour aider les familles ayant des enfants, mais on craint cependant que le fait de mettre les enfants au premier plan n'occulte les questions relatives aux femmes telles que « le contexte de la pauvreté féminine ainsi que le rôle central et la responsabilité première que les femmes assument auprès des enfants » (CFC 1999).

Nous faisons nôtre cette préoccupation sans pour autant rejeter le fait de mettre l'accent sur les enfants, ce qui, à notre avis, n'empêche pas nécessairement de mettre aussi l'accent sur les femmes. En mettant l'accent sur les enfants et sur la reconnaissance du fait que ceux-ci devraient avoir droit, à part entière, aux ressources de la société, on jette les bases du concept de responsabilité sociale. Comme nous l'avons soutenu précédemment, l'égalité entre les sexes ne peut être atteinte à moins de considérer que les enfants ont des droits qui leur sont propres face à l'État, droits distincts de ceux de leur mère (et de leur père) (Kitchen 1995; Freiler et Cerny 1998).

Les buts, la contribution et l'organisation du rapport

Le but global du présent rapport est d'aider à promouvoir et à élaborer un cadre de politique officielle *national* cohérent, qui intègre les politiques fiscales et sociales, afin de soutenir les familles ayant des enfants. Il s'agit notamment d'examiner et de recommander les moyens à prendre pour que le régime fiscal serve d'instrument de politique sociale afin de favoriser l'égalité des femmes et de réduire leur vulnérabilité économique, et d'aider les mères à titre de dispensatrices de soins et de soutiens économiques. La recherche allie une analyse du régime fédéral de l'impôt sur le revenu aux constatations des groupes de discussion qui illustrent les expériences concrètes des mères. Elle intègre les buts en matière d'égalité des sexes, de politique familiale et de politique fiscale en un cadre unique qui comprend des considérations d'ordre social, économique et administratif, et elle avance l'idée qu'on peut à la fois préconiser l'égalité des sexes et mettre l'accent sur les enfants. Les recommandations du rapport comprennent des propositions visant à instaurer, entre autres, une allocation pour enfants progressive et un programme de congés familiaux qui favorisent l'obtention d'un revenu de base suffisant et soutiennent les femmes dans leur double rôle.

Signalons que le rapport traite uniquement des politiques fiscales et sociales fédérales et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, la toile de fond politique de ce rapport est le débat de 1999 sur l'équité fiscale, qui a porté sur les programmes fiscaux fédéraux tels que la déduction pour frais de garde d'enfants. Ensuite, nous avons jugé que ce projet de recherche n'avait pas pour objet de documenter et d'analyser les énormes différences entre les politiques fiscales et autres des provinces[1]. Enfin, nous sommes d'avis qu'un cadre national de politique fiscale et sociale exige que le gouvernement fédéral joue un rôle

distinct et important. Il importe donc de définir et d'élaborer les éléments fédéraux nécessaires à un cadre national. Cela dit, nous devons aussi reconnaître l'aide éventuellement importante que pourraient apporter aux femmes ayant des enfants les politiques provinciales en matière de fiscalité, de prestations pour enfants, de garde d'enfants et de congés parentaux.

Le rapport comprend six parties.

La première partie jette les bases de l'examen des questions fiscales et de l'élaboration des politiques fiscales et familiales, en commençant par les constatations des groupes de discussion. Cette partie se termine par la présentation de renseignements démographiques sur les mères, sur leur expérience du marché du travail et sur les causes de leur vulnérabilité économique.

La deuxième partie approfondit la compréhension du régime fiscal en exposant les divers buts de ce régime ainsi que les principes qui sous-tendent l'imposition au Canada. Elle se termine par un résumé des questions liées au parti pris contre les femmes dans le régime fiscal de ce pays.

La troisième partie porte sur les débats concernant la politique fiscale canadienne, en ce qui a trait à l'équité fiscale et à l'aide aux familles et, particulièrement, au choix de l'unité d'imposition, compte tenu du coût du soin et de la garde des enfants. Deux programmes fiscaux font l'objet d'un examen détaillé : la déduction pour frais de garde d'enfants et la prestation fiscale canadienne pour enfants.

La quatrième partie résume le traitement fiscal des familles ayant des enfants dans un certain nombre de pays européens et compare leurs dispositions à celles en vigueur au Canada.

La cinquième partie intègre les politiques fiscales et sociales en élaborant un ensemble commun d'objectifs sociaux, économiques et administratifs. Ces objectifs servent ensuite de cadre à l'évaluation et à l'élaboration de recommandations et de propositions en matière de politique.

La sixième partie présente des recommandations fiscales et des propositions afférentes en matière de politique sociale, dans l'optique d'un vaste programme national pour les familles.

PREMIÈRE PARTIE — LA VIE DES FEMMES QUI ONT DES ENFANTS : CHOIX DE VIE, CHANCES DANS LA VIE ET POLITIQUE OFFICIELLE

1. INTRODUCTION : LES EXPÉRIENCES COMMUNES ET DIFFÉRENTES DES MÈRES

Une femme qui a des enfants est toujours une mère, qu'elle soit au travail ou au foyer avec ses enfants. La présence d'enfants façonne la vie des femmes beaucoup plus qu'elle ne touche celle de la plupart des hommes, en ce qui concerne à la fois leurs choix de vie et leurs chances dans la vie.

Même si les hommes comme les femmes font des sacrifices lorsqu'ils deviennent parents, les femmes sont plus susceptibles que les hommes de choisir une profession en prévision de la maternité ou encore de changer de parcours d'emploi à cause de leurs enfants (Fox 1997).

Selon les observations de McDaniel (1993), les femmes qui sont « destinées » à prendre soin d'autres personnes sont moins susceptibles de prévoir des activités qui leur permettront de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants et, par le fait même, plus susceptibles d'occuper des emplois précaires, mal rémunérés et offrant peu d'avantages sociaux. En outre, en partie en raison de leur situation inférieure sur le marché du travail, elles sont plus susceptibles de quitter un emploi rémunéré si « on a besoin d'elles à la maison ». On juge alors que les femmes qui ont peu d'accès à des emplois et salaires convenables sont « victimes de leurs propres choix familiaux ou circonstances familiales » (McDaniel 1993 : 172).

> Devenir parent — dans un monde organisé comme le nôtre — peut s'avérer l'expérience la plus importante dans la création de différences entre les sexes aujourd'hui. La perspective de la maternité, plus que toute autre chose, semble différencier les filles des garçons (Fox 1997 : 144) [traduction].

Il a été démontré que la condition parentale constitue l'une des expériences les plus marquantes, dans la vie des enfants et des adultes, en ce qui a trait aux différences entre les sexes. L'étude de Fox portant sur 10 couples hétérosexuels a révélé que, même chez les couples qui ne s'étaient jamais auparavant partagé les tâches domestiques de façon traditionnelle en fonction de leur sexe, la naissance d'un enfant faisait resurgir les modèles traditionnels, la femme devenant la dispensatrice de soins et l'homme, le soutien de famille. La naissance d'un bébé accroissait les préoccupations financières des hommes et leur faisait prendre leur rôle de soutien de famille plus au sérieux. Les femmes, quant à elles, trouvaient attrayante l'idée de rester à la maison parce qu'elles aimaient leur bébé et voulaient passer du temps avec lui et, aussi, parce que cela leur offrait la chance de s'absenter d'un emploi qui était peut-être loin d'être enrichissant et valorisant. Pour d'autres, rester à la maison avec leur bébé représentait une occupation ou un rôle clair par opposition à leur manque de succès sur le marché du travail. Un nombre considérable de femmes continuent de concilier leurs engagements professionnels et leurs responsabilités en tant que dispensatrices de soins, souvent plus par nécessité que par

choix. Il arrive qu'elles s'aperçoivent que le fait d'être mère les empêche de donner un aussi bon rendement au travail et qu'elles démissionnent ou travaillent à temps partiel. Cela représente souvent une rétrogradation vers un emploi qui comporte moins de responsabilités et pour lequel le salaire est moindre que celui qu'elles touchaient avant la naissance de leurs enfants. Une telle décision compromet les futurs revenus de ces femmes, comme l'ont montré de nombreuses études. Il faut aussi reconnaître les obstacles qui nuisent à la participation à la population active des mères qui doivent s'occuper d'enfants handicapés. Même si ce rapport ne porte pas expressément sur leur situation, nous reconnaissons les difficultés particulières auxquelles se heurtent les parents qui ont des enfants ayant des besoins auxquels ne répondent pas les services existants et qui peuvent être empêchés de participer aux programmes communautaires.

Enfin, malgré la rhétorique qui entoure l'actuelle réforme de l'aide sociale, il faut comprendre que, pour de nombreuses mères bénéficiaires d'aide sociale, une participation à plein temps à la population active paraît fort peu probable. Une étude américaine a montré récemment que dans certains États, près du quart des parents bénéficiaires de l'aide sociale se heurtaient à d'importants obstacles à l'obtention d'un travail rémunéré, dont la dépression clinique, le syndrome de stress post-traumatique, les déficiences physiques et les problèmes de toxicomanie (Sweeney 2000).

Pour approfondir notre compréhension de la situation des femmes, des choix que font les familles en ce qui concerne le soin de leurs enfants, ainsi que du rôle que joue la politique fiscale et sociale dans le soutien de ces choix, nous avons organisé et animé, en 1999, une réunion et deux groupes de discussion. La réunion avec animation, tenue en juillet 1999, regroupait un certain nombre de mères choisies au sein de nos propres réseaux professionnels et sociaux. Même si les participantes étaient en général bien informées sur les programmes sociaux de soutien aux familles, leur connaissance des politiques et programmes fiscaux était beaucoup plus limitée. Comme l'objectif principal de cette réunion était de nous aider à cerner les questions à soumettre aux groupes de discussion, nous avons décidé que les prochaines discussions porteraient moins sur les caractéristiques des programmes fiscaux et davantage sur les expériences des femmes et leurs points de vue sur diverses approches stratégiques.

Les deux groupes de discussion, réunis en octobre 1999, devaient comprendre l'un des mères « au foyer » et l'autre des mères « qui gagnent un revenu ». Même si, en raison de la petite taille de l'échantillon et parce que les participantes n'avaient pas été choisies au hasard, les constatations des groupes de discussion ne sont pas statistiquement représentatives de l'ensemble de la population, ce genre de recherche peut offrir un aperçu intéressant des expériences de vie réelles, des besoins et des aspirations des femmes et de la façon dont elles sont touchées par la politique officielle.

Les principaux objectifs de la recherche des groupes de discussion étaient les suivants :

- Comparer les expériences et les points de vue des femmes qui ont des enfants, dans diverses situations[2]. (Les critères de sélection des participantes et le guide de discussion se trouvent à l'annexe A.)

- Explorer les perceptions des programmes de soutien officiels offerts aux mères et aux familles, en particulier les mesures fiscales actuelles, comme la prestation fiscale canadienne pour enfants et la déduction pour frais de garde d'enfants.

- Tester les réactions à des approches et principes particuliers concernant la politique fiscale et sociale.

Les participantes ont été séparées en deux groupes de discussion, selon que les femmes étaient au foyer ou qu'elles gagnaient un revenu, pour les deux raisons suivantes :

- explorer les ressemblances et les différences entre les deux groupes;
- réduire la possibilité de conflits éventuels en raison des différences possibles entre les choix de vie et la conception du rôle de parent.

Nous avons supposé qu'il y aurait des grandes ressemblances entre les deux groupes quant à leurs aspirations pour leurs enfants; les différences pourraient provenir des aspirations des femmes pour elles-mêmes, de leurs opinions sur ce qui est meilleur pour leurs enfants et de leurs points de vue sur les mesures fiscales et sociales nécessaires[3].

Bien que les discussions aient donné lieu à certaines constatations intéressantes et utiles, il faut faire preuve de circonspection avant de formuler des généralisations sur les différences entre les mères au foyer et celles qui gagnent un revenu, pour les raisons suivantes :

- Les différences entre les femmes au sein de chaque groupe étaient aussi grandes et, parfois, plus grandes que les différences entre les deux groupes.

- La plupart du temps, les différences entre les deux groupes étaient des différences de degrés plutôt que des différences qualitatives ou philosophiques.

- Les deux groupes étaient constitués d'un mélange de femmes — certaines étaient au foyer ou sur le marché du travail par choix et d'autres, à cause des circonstances (p. ex. un enfant handicapé, un soutien insuffisant pour concilier les deux rôles, un manque d'occasions d'emploi ou la nécessité économique). La plupart étaient dans leur situation pour un certain nombre de ces raisons.

- Les deux groupes comprenaient des participantes qui conciliaient le fait de gagner un revenu *et* celui d'être au foyer avec les enfants. Au lieu de les affecter arbitrairement à un groupe, on les a réparties selon leur façon de se définir elles-mêmes (c.-à-d. leur identité première).

Le rapport des constatations qui suit est tiré en grande partie du rapport final rédigé par Peter Donegan, le conseiller qui a animé les groupes de discussion et analysé leurs constatations. Dans les quelques cas où nos propres observations ont mené à une interprétation ou à une conclusion différente, nous présentons l'analyse des chercheuses plutôt que celle du conseiller[4].

Le rôle des femmes à titre de dispensatrices de soins

> *Nous sommes là pour nos enfants. Même si nous allons travailler à l'extérieur à temps partiel, nous nous considérons comme des mères au foyer ».* [traduction]

> *Je reste à la maison parce que je crois qu'en tant que femme, c'est là qu'est ma place. Pourquoi avoir des enfants si l'on ne reste pas avec eux à la maison [jusqu'à ce qu'ils aient six ans]?* [traduction]

La croyance que les femmes devraient rester à la maison avec les enfants, surtout lorsqu'ils sont jeunes, au lieu de faire partie de la population active recueille encore des appuis. Toutefois, ce point de vue semblait être motivé par le souci des enfants plutôt que par le fait d'accepter que la femme ait un rôle inférieur. Si les répondantes reflètent fidèlement les opinions des femmes dans la société, les femmes qui partagent ce point de vue constituent vraisemblablement une minorité. Dans ce segment, on observait des signes d'intolérance envers les mères qui choisissent de travailler à l'extérieur même si elles ont les moyens de rester au foyer. Dans la plupart des cas, cela ne se traduisait pas chez les mères par le désir d'imposer aux autres leurs valeurs personnelles. Malgré leurs convictions profondes, celles qui demeuraient à la maison par principe reconnaissaient qu'il ne s'agit pas toujours d'une question de choix, conscientes du fait que les mères de familles biparentales ont des possibilités que n'ont tout simplement pas les mères seules. Il est intéressant de constater qu'un grand nombre des femmes qui croyaient fermement que la place des mères est au foyer avec leurs enfants lorsque ceux-ci sont jeunes étaient aussi les partisanes les plus ferventes de la responsabilité collective envers les enfants. Leurs préoccupations pour leurs propres enfants se traduisaient manifestement par un souci du bien-être des enfants des autres.

Pour appuyer leurs argument en faveur de leur choix de rester à la maison, les femmes du groupe « au foyer » ont fait le lien entre ce qu'elles ont appelé les parents « absents » et la délinquance juvénile ainsi que la propension des enfants issus de tels foyers à avoir plus tard maille à partir avec la loi. Même si elles étaient plus favorables à l'idée que la mère doit rester à la maison, elles toléraient aussi l'idée que l'un des deux parents puisse le faire. Celles qui étaient mieux nanties supposaient que lorsque les deux parents travaillent, ils sont motivés par le matérialisme et l'appât du gain, et elles ne tenaient pas compte de la différence que peuvent faire deux salaires dans la vie des familles à faible revenu.

Les femmes qui gagnaient un revenu croyaient aussi à la nécessité d'exercer sur les enfants une influence positive durant leurs années d'apprentissage, surtout les années préscolaires. Tout en ne sous-estimant ou en ne diminuant pas l'importance de la mère, ou plutôt des deux parents, dans la vie d'un enfant, ces femmes ne croyaient pas que rester au foyer était essentiel au développement harmonieux de l'enfant. Elles parlaient de la qualité plutôt que de la quantité du temps passé avec leurs enfants et elles étaient ouvertes à l'idée que leurs enfants en bas âge reçoivent les soins d'autres personnes autant que d'elles-mêmes.

Les possibilités de gagner un revenu et de s'épanouir personnellement ne sont pas les seules raisons invoquées pour travailler. Certaines femmes croyaient fortement que, dans un monde

dominé par les hommes, il est important pour les femmes d'être sur le marché du travail, de façon à ce que les enfants apprennent à les respecter en tant que collaboratrices égales dans la société. Les mères seules accordaient aussi de l'importance au fait de donner à leurs enfants un exemple d'autonomie plutôt que de dépendance à l'égard de l'État.

Les femmes n'étaient pas toutes d'accord sur le rôle des mères, mais elles partageaient toutes la conviction profonde que la présence de la mère dans les premières années de vie des enfants est importante. Les mères ne croyaient pas nécessairement détenir le monopole de la présence et des soins, puisque certaines ont reconnu que leur partenaire était un parent aimant et bienveillant. Quelle qu'en soit la raison, les femmes ont semblé appuyer fortement l'idée que lorsque les finances le permettent, une mère devrait rester à la maison le plus longtemps possible durant la première année de vie de son enfant.

La dynamique des choix, des circonstances et de la nécessité

> *C'est une question de temps; je désire passer plus de temps [avec mon enfant], pas nécessairement rester à la maison.* [traduction]
>
> *J'aimais travailler. Je me sentais bien lorsque je travaillais — je sentais que je participais. Un emploi, c'est important, mais pas aussi important que mon enfant.* [traduction]
>
> *Pour gagner de l'argent, il est encore très important de travailler [sur le marché du travail]. Il faut avoir une certaine indépendance. Même si j'avais un million de dollars, je travaillerais.* [traduction] (Une mère seule)
>
> *Que m'arrivera-t-il quand je serai vieille? Je n'ai pas de carrière et je n'ai pas assez de compétences pour retourner sur le marché du travail.* [traduction]

Même pour les femmes qui étaient prêtes à rester à la maison en raison de leurs principes, la décision de devenir dispensatrices de soins avait un prix. Malgré qu'elles aient été prêtes à accepter les conséquences de ce choix, elles sentaient un tiraillement entre leurs désirs profonds pour elles-mêmes et leur engagement envers leurs enfants et leur sens des responsabilités. Tout en ne voulant pas changer grand chose à ce qu'elles avaient fait ou faisaient actuellement, il leur arrivait de réfléchir sereinement, surtout les mères d'enfants plus âgés, au fait que leur choix avait nui à leur croissance et à leur épanouissement personnels. Les mères de jeunes enfants au foyer, qui rêvent parfois des satisfactions du travail à l'extérieur, n'étaient pas aussi préoccupées par ce qui aurait pu arriver que par les possibilités de faire valoir leurs compétences lorsqu'elles décidaient de retourner sur le marché du travail.

La décision de demeurer à la maison n'était pas toujours fondée sur des principes. Dans certains cas, les femmes de carrière qui appréciaient autant les exigences du travail que celles de la vie au foyer étaient forcées de choisir. Ces femmes critiquaient sévèrement les attitudes des entreprises envers les mères qui travaillent, telles que leurs demandes déraisonnables de réduction du congé de maternité et leur refus de trouver des compromis concernant le travail

supplémentaire, qui permettraient aux mères de passer plus de temps à la maison auprès de leurs enfants.

D'autres femmes interviewées faisant partie du groupe « au foyer » y étaient en grande partie à cause de circonstances telles que les besoins d'un enfant handicapé ou le stress d'avoir à s'occuper de trois jeunes enfants. Elles ont dit qu'elles aimeraient être sur le marché du travail, car leur emploi était la source d'une grande partie de leur estime de soi et de leur enrichissement personnel. Certaines ne manifestaient aucun sentiment d'urgence quant à leur retour au travail. C'était souvent parce que l'enfant n'avait pas encore atteint l'âge magique de six ans (fréquentation scolaire à plein temps), étape généralement utilisée comme critère de retour au travail. Certaines femmes dont les enfants étaient encore très jeunes étaient dans l'impossibilité de retourner au travail en raison du manque de services de garde appropriés et abordables.

Les mères seules à faible revenu, dont un grand nombre avaient le problème supplémentaire de devoir améliorer leurs compétences, portaient un fardeau particulièrement lourd lorsqu'elles tentaient de retourner sur le marché du travail. L'intérêt des enfants prédominant sur la plupart des autres considérations, les mères au foyer semblaient avoir mis leurs aspirations professionnelles en veilleuse jusqu'à ce que leurs enfants aient acquis plus d'autonomie. La plupart d'entre elles ne se plaignaient pas, car elles croyaient que c'était la bonne façon de faire.

Même si la moitié des femmes qui gagnaient un revenu affirmaient qu'elles auraient préféré passer plus de temps à la maison avec leurs enfants, elles semblaient moins partagées que les mères au foyer entre ce qu'elles attendaient de la vie et ce qu'elles voulaient pour leurs enfants. Peut-être était-ce parce qu'elles voyaient ces objectifs comme complémentaires. À leurs yeux, les possibilités d'avenir de leurs enfants dépendaient de leur propre capacité de gagner leur vie, et elles semblaient se concentrer davantage sur leurs emplois et leurs ambitions que sur leurs enfants.

Parmi les femmes qui avaient des enfants plus âgés, les coûts engagés pour élever un enfant ou pour concilier les rôles de dispensatrice de soins et de soutien de famille étaient rarement considérés comme des obstacles à l'atteinte de leurs objectifs. Généralement, ces femmes étaient davantage préoccupées par les contraintes financières relatives au lancement d'une entreprise, par le recyclage en vue d'un emploi plus satisfaisant ou par l'accès à l'université ou son abordabilité qu'elles ne l'étaient par le développement de leur enfant ou par les programmes de soutien liés à la politique fiscale et sociale. Lorsqu'on les pressait de répondre, les mères de plus jeunes enfants avaient tendance à manifester davantage d'anxiété, parce qu'elles ne se trouvaient pas suffisamment présentes, et de craintes quant à la stimulation et à la qualité des soins que recevaient leurs enfants de la part des personnes qui s'en occupaient. Mais les questions financières l'emportaient sur leurs préoccupations concernant leurs enfants.

D'une façon très semblable à celle du groupe des femmes à la maison, ces femmes organisaient leur vie et les besoins de garde de leurs enfants selon ce qu'elles savaient être disponible; aussi insuffisants que soient ces services, elles semblaient prêtes à composer avec les limites de ceux-ci.

Dispositions pour la garde d'enfants, attitudes et expérience

> *Certaines femmes ne prennent pas bien soin des enfants des autres. Il est très difficile de trouver le bon type de services de garde pour son enfant.* [traduction]

> *La garde de jour n'était pas envisagée. Ce qui comptait, c'était la qualité du temps passé avec mes enfants.* [traduction]

La garde d'enfants jouait un rôle important dans le soutien apporté aux mères, mais les services de garde officiels n'obtenaient pas l'appui de tout le monde, surtout en ce qui concerne les très jeunes enfants. Un certain nombre de mères considéraient que l'environnement des garderies n'est pas un milieu idéal pour la première année d'existence d'un enfant. Selon les participantes aux groupes de discussion, la plupart des femmes qui recherchent des services de garde pour cette période préféreraient la garde en milieu familial et l'assurance de savoir leur enfant entre les mains de membres de la famille, d'amies, d'amis ou d'une gardienne en qui elles ont confiance. Pour les enfants de cet âge, les services de garde officiels leur paraissaient impersonnels et étaient souvent considérés comme un dernier recours pour celles qui n'avaient pas d'autre choix. Les femmes à la recherche de services de garde pour les enfants d'âge préscolaire étaient plus ouvertes à l'idée de services de garde officiels, mais elles préféraient tout de même les services de la famille, d'amies ou d'amis, que ce soit pour des raisons de confiance ou encore parce qu'il n'y avait pas assez de places abordables disponibles. À mesure que les enfants vieillissent et deviennent moins dépendants, le besoin de services de garde devient moins fort. Toutefois, le besoin de surveillance entre la fin de la journée scolaire et la fin de la journée de travail est apparu comme une importante lacune. La famille, les amies et amis et les voisines et voisins comblaient cette lacune lorsque les services de garde officiels ne représentaient pas le meilleur choix ou n'étaient pas disponibles.

Le manque de services de garde abordables pouvait limiter sérieusement les types d'emplois accessibles à une mère seule. Comme elles devaient souvent s'adapter aux horaires de la famille ou des amies ou amis, ces femmes devaient souvent accepter des horaires de nuit et répondre aux besoins de l'enfant pendant la journée. La fatigue qui en résultait se traduisait par la sensation d'être stressée et vidée à cause du manque de sommeil. Tant les mères que les enfants souffrent dans de telles situations.

> *Vous jouez les deux rôles. Qu'êtes-vous censée faire — vous fendre en deux?* [traduction] (Une mère seule)

Responsabilités et ressources partagées

> *Il travaille très fort. Je ne m'attends pas à ce qu'il revienne à la maison et porte une grande attention aux enfants.* [traduction] (Une mère de quatre enfants au foyer)

Que les deux partenaires travaillent ou non à l'extérieur, les responsabilités domestiques n'étaient généralement pas partagées également. Même si les hommes pouvaient avoir des tâches spécifiques et en faire davantage lorsque les circonstances l'exigeaient, les femmes se retrouvaient avec la plus grande part du fardeau. Les mères au foyer ne s'attendaient pas à plus. Même certaines femmes au travail acceptaient la situation. Pour ce qui est de l'argent, il semblait y avoir peu de parents de familles à deux revenus gérant des comptes de banque distincts ou ayant des responsabilités financières particulières. Dans de nombreux cas, les femmes géraient l'argent et payaient les comptes. Pour les achats plus importants, la décision était prise conjointement. Même si les participantes aux groupes de discussion ne semblaient pas laisser entendre que les mères au foyer avaient de la difficulté à obtenir de l'argent de leur partenaire, elles avaient le sentiment de ne pas avoir le contrôle sur les ressources financières et de devoir s'en tenir à ce qu'elles appelaient leurs limites de dépenses.

Le degré de participation au soin des enfants variait chez les partenaires des femmes de cette étude. Certains jouaient un rôle important sur une base quotidienne. D'autres se rattrapaient pendant la fin de semaine. Dans les familles où la mère était seule, le père ne jouait parfois aucun rôle, financier ou autre.

Évaluation de l'aide accordée aux femmes en tant que dispensatrices de soins et soutiens de famille

Il n'a pas été souvent question des mesures fiscales en vigueur, particulièrement la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) (dont il est question en détail plus loin dans ce rapport), en tant qu'aide offerte aux femmes dispensatrices de soins et soutiens de famille. Nous avons considéré ce phénomène comme le résultat d'un manque de connaissance et de compréhension de ces programmes plutôt que comme une mauvaise évaluation.

Étant donné qu'elle est fondée sur le revenu, la PFCE était considérée davantage comme une aide aux soutiens de famille à faible revenu que comme une aide aux femmes dispensatrices de soins ou une aide pour payer des produits de consommation nécessaires aux enfants. Parmi les répondantes qui bénéficiaient de cette prestation, rares étaient celles qui pouvaient s'offrir le luxe d'affecter ces crédits à leur enfant. On considérait la PFCE comme un complément au revenu, qui pouvait parfois faire la différence entre avoir suffisamment d'argent pour faire le marché ou devoir se rendre à une banque alimentaire.

En général, les répondantes estimaient que la PFCE était loin d'être adaptée aux dépenses nécessaires pour subvenir aux besoins d'un enfant. Tout en s'attendant à ce que le gouvernement fournisse de l'aide au besoin, elles attribuaient aux parents plutôt qu'à la société la responsabilité des coûts engagés pour élever un enfant.

Le groupe des mères qui gagnaient un revenu connaissait davantage la PFCE et l'avait utilisée plus que le groupe des mères au foyer. Celles qui la connaissaient savaient qu'elle n'était offerte qu'aux mères qui gagnent un revenu et que leurs frais de garde d'enfants n'étaient pas entièrement déductibles. L'obligation de fournir des reçus pour être admissible à la déduction n'a été mentionnée dans aucun des deux groupes de discussion, peut-être parce que les quatre

femmes qui utilisaient des services accrédités obtenaient ces reçus automatiquement, les autres femmes ayant davantage recours à la famille ou à des amies et amis qu'à des services non accrédités qui, parfois, ne donnent pas de reçus. (Au cours de la réunion précédente avec animation, la question des reçus était apparue comme une source de confusion. Par exemple, certaines femmes ne savaient pas qu'elles pouvaient obtenir des reçus de la part de services de garde non officiels; les gardiennes plus âgées craignaient de voir leurs prestations de retraite réduites si elles délivraient des reçus.)

Certaines femmes ont dit qu'elles préféreraient bénéficier d'un allégement fiscal qui leur permettrait de choisir entre les services officiels et les services privés informels. D'autres estimaient qu'elles profiteraient davantage de places abordables en garderie. Les mères qui gagnaient un revenu, plus particulièrement, considéraient la garde d'enfants comme une condition préalable pour que les dispensatrices de soins puissent faire partie de la population active et elles estimaient opportune l'aide du gouvernement. Elles étaient beaucoup moins enclines à appuyer l'idée d'un soutien aux mères au foyer. Elles avaient tendance à penser que la garde d'enfants à l'intention des mères au foyer se résumait exclusivement à un service de garderie. Elles préféraient voir ces mères utiliser les services de halte-garderie qui leur sont offerts au lieu de voir élargir les critères d'admissibilité à la déduction pour frais de garde d'enfants ou à d'autres prestations semblables pour les mères au foyer.

Bien sûr, l'argument contraire est que tous les enfants peuvent profiter du milieu éducatif et stimulant des services de garde officiels et des programmes de développement de l'enfant. On accepte généralement plus facilement ce point de vue puisqu'il est axé sur les besoins de l'enfant et non sur ceux des parents.

Principes des politiques fiscales et sociales

On a demandé aux participantes aux groupes de discussion de commenter les déclarations suivantes qui illustrent d'éventuelles approches ou principes en matière de politiques.

Les personnes ou les familles ayant des enfants devraient payer moins d'impôt, compte tenu des dépenses supplémentaires engagées pour subvenir aux besoins des enfants. En règle générale, les mères des deux groupes appuyaient le principe que le régime fiscal devrait tenir compte des personnes à faible revenu et des familles ayant des enfants. Elles étaient beaucoup moins favorables à l'idée que le système devrait tenir compte des frais engagés pour élever des enfants dans les familles à revenu élevé. Certaines mères ont exprimé leur résistance à « payer » pour les enfants d'autres personnes par le biais du régime fiscal alors que d'autres s'interrogeaient sur les programmes fiscaux qui pourraient servir à tenir compte des frais supplémentaires engagés pour subvenir aux besoins des enfants. L'imprécision de la déclaration ci-dessus pourrait avoir l'effet non désiré de soulever des membres de la société les unes et les uns contre les autres, soit celles et ceux qui ont des enfants contre celles et ceux qui ont choisi de ne pas en avoir, celles et ceux qui sont sur le marché du travail contre celles et ceux qui reçoivent de l'aide sociale.

Dans les deux groupes, la déclaration a fait ressortir le stéréotype de la mère qui reçoit de l'aide sociale et qui a toujours plus d'enfants afin d'être admissible à des prestations plus

élevées. Le fait de mettre l'accent sur les avantages pour la mère et le père, et non pour l'enfant, peut ouvrir la voie aux comparaisons entre les différents principes parentaux et les différents modes de vie. La déclaration peut aussi donner à croire que les avantages matériels sont destinés aux parents plutôt qu'aux enfants.

Le peu d'empressement à accepter l'idée que les familles à revenu plus élevé devraient aussi recevoir de l'aide résultait en partie de l'ignorance du fait que le budget fédéral n'est plus déficitaire, mais qu'il existe, en fait, un excédent, à l'heure actuelle. Certaines femmes ont aussi interprété la déclaration comme si elle signifiait que les familles à revenu plus élevé recevraient une prestation en espèces plutôt qu'une réduction d'impôt.

Les deux groupes étaient généralement d'accord pour que le régime fiscal reconnaisse le travail des femmes qui s'occupent des enfants au foyer. Cependant, si l'on considère leur résistance à l'idée de rendre accessibles aux mères au foyer la déduction pour frais de garde d'enfants, les participantes semblaient plus ouvertes au principe comme tel qu'aux politiques ou aux programmes particuliers qu'il pourrait engendrer.

Sans égard à la situation ou aux antécédents professionnels, les congés de maternité ou les congés parentaux devraient être prolongés et être accessibles à tous les parents, y compris aux travailleuses autonomes et à celles qui reçoivent de l'aide sociale, de façon à ce que toutes les nouvelles mères soient traitées de la même manière. La réaction a été confuse en ce qui concerne la disponibilité des prestations de maternité pour toutes les femmes. Les deux groupes voyaient la pertinence de les offrir aux femmes qui, autrement, perdraient un revenu. Les femmes qui gagnaient un revenu avaient davantage tendance à s'opposer à ce qu'on rende les prestations accessibles aux mères au foyer. En général, les mères au foyer aimaient l'idée, mais se posaient des questions quant à son financement.

L'annonce faite dans le discours du Trône de 1999 du gouvernement fédéral, au sujet du prolongement jusqu'à un an des prestations de congé de maternité et de congé parental a reçu un bon accueil, mais on s'inquiétait par ailleurs de la possibilité que les employeurs réagissent en ne voulant pas employer des femmes en âge de procréer si on devait leur accorder un trop long congé. Les femmes ont aussi exprimé leurs craintes quant aux difficultés que les entreprises pourraient éprouver en raison du programme de congé parental prolongé.

La politique officielle devrait encourager un partage plus égal des responsabilités parentales et financières entre les femmes et les hommes. Personne n'était contre l'idée de l'égalité entre les deux partenaires d'une relation et l'on pouvait se rendre compte que cette réalité existait déjà dans certains segments restreints de la société, par exemple lorsque le père assume le rôle de dispensateur de soins et que la mère est le soutien de la famille. Certaines mères croyaient que ce serait une bonne idée d'offrir une période de congé « en prime » si elle était prise par le père, mais cet aspect de l'ingénierie sociale suscitait un malaise chez la plupart d'entre elles. Elles croyaient que les relations étaient l'affaire des partenaires et qu'elles ne regardaient pas le gouvernement. Elles estimaient que les habiletés parentales et la capacité de gagner un revenu devraient déterminer le choix du parent qui s'absenterait du travail et, par le fait même, que le parent au revenu le moins élevé et aux meilleures habiletés parentales devrait quitter le marché du travail et prendre soin des

enfants. Elles craignaient que les incitatifs puissent attirer le dispensateur de soins le moins compétent. Elles croyaient que l'éducation est la meilleure garantie d'un partenariat égal et préféreraient que la politique officielle s'applique aux deux parents de façon égale — en d'autre termes, qu'elle s'applique également aux femmes et aux hommes.

Leçons

Malgré certaines différences dans les situations personnelles et la façon de voir l'éducation des enfants, les mères ont beaucoup de choses en commun : le désir de passer suffisamment de temps avec leurs enfants, la conviction que les jeunes enfants de moins d'un an sont mieux traités à la maison par l'un des parents et le besoin de souplesse et de choix en ce qui concerne l'agencement ou l'organisation des rôles de soutien de famille et de dispensatrice ou dispensateur de soins.

Le niveau des attentes de la plupart des femmes relativement au soutien offert par la politique officielle était étonnamment bas. Il est difficile de savoir si ce sont les années de compressions et de restrictions budgétaires qui ont réduit ces attentes ou encore si beaucoup de ces femmes adhèrent au point de vue si répandu en Amérique du Nord selon lequel les enfants sont en grande partie la responsabilité privée de leurs parents et non celle de la société. Le fait que la plupart des femmes ignoraient que le budget fédéral canadien était excédentaire, croyant qu'il existait toujours un déficit important, peut aussi avoir influé sur leurs faibles attentes.

Comme prévu, le degré de compréhension des dispositions fiscales et des autres programmes accessibles aux femmes qui ont des enfants variait, ainsi que la perception de leur utilité financière. Quelques mères comprenaient les programmes fiscaux auxquels elles avaient recours, mais un grand nombre de participantes connaissaient peu le régime fiscal en général ou les programmes fiscaux en particulier. Par exemple, plusieurs participantes confondaient la déduction pour frais de garde d'enfants fédérale, les subventions pour les services de garde et le Supplément de frais de garde d'enfants de l'Ontario pour les familles travailleuses (une prestation assujettie à un critère de revenu et accessible aux parents à faible revenu en Ontario).

En général, les femmes étaient plus enclines à appuyer les programmes ou les approches qui profitaient aux mères dans des situations différentes des leurs si les programmes étaient présentés ou perçus comme étant avantageux pour les enfants plutôt que pour la mère.

Les réactions diverses concernant le recours aux services de garde officiels concordent avec les résultats d'autres études et semblent refléter la perception, qui n'est pas sans fondement, selon laquelle les services de garde réglementés et officiels sont en général moins abordables que les services non réglementés (le Québec constitue une exception notoire, la mise en oeuvre du programme de garderies à cinq dollars par jour ayant rendu abordables les services de garde réglementés) et le fait que certaines personnes n'ont pas fait l'expérience personnellement du système de garde d'enfants réglementé. Les études montrent que plus les gens en ont fait l'expérience, plus leur réaction est positive.

Il est intéressant de constater qu'un certain nombre de mères au foyer qui gagnaient aussi un revenu avaient choisi de s'identifier comme mères au foyer parce qu'elles travaillaient en premier lieu pour leurs enfants. Certaines estimaient avoir fait le bon choix pour leurs enfants tandis que d'autres affirmaient ne pas avoir eu d'autre choix, soit parce que leurs enfants avaient des besoins particuliers, soit en raison du manque de flexibilité de leur milieu de travail. Quoi qu'il en soit, ces femmes se disaient préoccupées par leurs possibilités d'avenir sur le marché du travail et par les coûts économiques imposés par leur rôle de mère. Elles étaient pleinement conscientes du fait que le passage à la maternité coûte cher à de nombreuses femmes.

En conclusion, même si les groupes de discussion nous ont aidées à situer notre discussion dans le « monde réel » des expériences de vie des femmes, il faut se rappeler que les conclusions ne sont pas scientifiques pour les raisons mentionnées précédemment. Les résultats des groupes de discussion sont probablement aussi marqués par le fait que les femmes connaissaient le sujet d'avance et, de toute évidence, par la façon dont les questions étaient rédigées — ce qui illustre les problèmes causés par l'utilisation des résultats de groupes de discussion dans des domaines complexes comme la politique fiscale. Toutefois, même si nous ne pouvons pas affirmer que les groupes de discussion sont représentatifs des différentes expériences des femmes du Canada, ils sont à la fois utiles sur le plan anecdotique et éclairants.

2. LA VIE DES FEMMES QUI ONT DES ENFANTS : PERSPECTIVES DÉMOGRAPHIQUES, STATISTIQUES ET ÉCONOMIQUES

Tendances de la démographie et du marché du travail

La vie de la plupart des femmes qui ont des enfants fluctue puisqu'elles doivent tenir différents rôles l'un après l'autre, oscillant entre le soin des enfants et le marché du travail. Certaines femmes ont des emplois rémunérés puis quittent le marché du travail lorsque leurs enfants sont jeunes et y retournent lorsqu'ils sont plus grands. En 1998, 61 p. 100 des femmes dont le plus jeune enfant avait moins de six ans et 71,9 p. 100 de celles dont les enfants avaient entre six et 15 ans occupaient un emploi (Statistique Canada 1999a).

Une majorité de plus en plus importante des femmes restent au travail, sauf durant de courtes périodes de congés de maternité ou de congés parentaux. Une récente étude sur l'emploi après la naissance d'un enfant (Marshall 1999) a révélé qu'en 1993 :

- 86 p. 100 des mères employées étaient retournées au travail dans l'année de l'accouchement et 93 p. 100 dans les deux ans suivant l'accouchement;
- plus de la moitié des femmes étaient de retour au travail dans les six mois suivant l'accouchement;
- en moyenne, les femmes prenaient 6,4 mois de congé.

Le tableau 1 montre qu'en 1998, une importante minorité de femmes (près de 23 p. 100 des femmes âgées de 25 à 44 ans) travaillaient à temps partiel. Plus de 37 p. 100 des femmes, comparativement à 2,9 p. 100 des hommes, donnaient comme raison de travailler à temps partiel le soin des enfants et d'autres responsabilités personnelles ou familiales. En outre, 15,3 p. 100 des hommes, comparativement à seulement 4,2 p. 100 des femmes, travaillaient à temps partiel afin de pouvoir poursuivre leurs études. Les différences entre les hommes et les femmes ne sont pas tout à fait aussi marquées lorsqu'il s'agit de travailler à temps partiel pour des raisons de « préférence personnelle », puisque 22,2 p. 100 des femmes et 15,4 p. 100 des hommes invoquaient ces raisons. L'incapacité de trouver un emploi à plein temps et les conditions économiques étaient des facteurs mentionnés par 33 p. 100 des femmes et 58,5 p. 100 des hommes.

Les discussions sur la situation économique des femmes ont tendance à être axées sur la différence entre le revenu des femmes et celui des hommes et sur le fait que la plupart des travaux exécutés par les femmes sont sous-payés ou non payés. Cependant, l'un des aspects assez cachés, mais non moins importants de la vulnérabilité économique des femmes, découle de leur concentration excessive dans le secteur limité des emplois à temps partiel ou à contrat, où les taux horaires sont habituellement plus bas que ceux payés aux travailleuses et travailleurs à plein temps et les avantages limités ou inexistants.

Tableau 1 : Raisons de travailler à temps partiel, femmes et hommes âgés de 25 à 44 ans, 1998

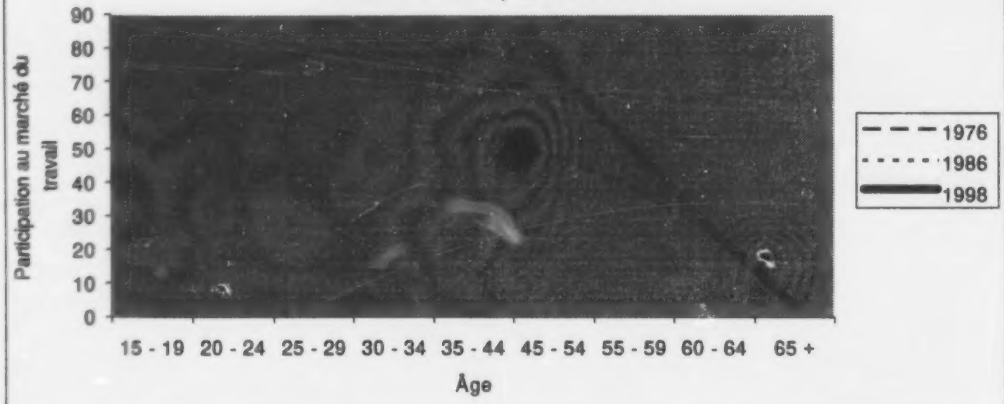
Raison	Femmes	Hommes
Maladie personnelle	1,7	3,9
Soins des enfants	30,8	1,5
Autres responsabilités personnelles ou familiales	6,6	1,4
Poursuite des études	4,2	15,3
Préférence personnelle	22,2	15,3
Autres raisons volontaires	1,6	4,1
Autres (y compris les conditions économiques et l'incapacité de trouver un emploi à plein temps)	33,0	58,5
Total	100,0	100,0
Total — à temps partiel (en milliers)	805,3	204,8
Pourcentage — à temps partiel (pourcentage du total des personnes employées)	22,7	4,9

Source :
Statistique Canada, Enquête sur la population active 1998b.

Au Canada, plus de 70 p. 100 des personnes travaillant à temps partiel sont des femmes. Le travail à temps partiel est devenu à la fois une stratégie d'adaptation personnelle, pour de nombreuses femmes qui ont de jeunes enfants, et une stratégie de réorganisation pour les employeurs. Les théoriciennes et les théoriciens du choix rationnel soutiennent que les mères préfèrent les emplois où elles ne subissent que de légères pénalités pour avoir choisi de s'absenter du marché du travail afin de donner naissance à des enfants et les élever ou, encore, des secteurs où il est facile de trouver un emploi à temps partiel. De nombreuses mères cherchent un emploi qui concorde avec leur point de vue sur ce qu'elles doivent à leurs enfants. Ainsi, la demande actuelle de souplesse de la part du marché du travail semble coïncider de façon avantageuse avec les préférences personnelles des femmes pour le travail à temps partiel, qui leur permet de s'acquitter de leurs responsabilités familiales.

Dans l'ensemble, la participation des femmes au marché du travail a changé de façon radicale au cours des deux dernières décennies. Comme l'illustre la figure 1, bien que le taux de participation des femmes à la population active demeure à peu près inchangé jusqu'à ce qu'elles atteignent 24 ans, on remarque une importante augmentation du taux de participation chez les femmes de 25 à 44 ans. La majeure partie de cette augmentation est survenue entre 1976 et 1986, les augmentations étant plus faibles depuis. Le segment des femmes entre 45 et 54 ans a connu une augmentation régulière, quoique plus faible, tout au long de la période.

Figure 1 : Participation des femmes au marché du travail, selon l'âge
Canada 1976, 1986 et 1998



Source :
Statistique Canada, Revue chronologique de la population active, 1998a.

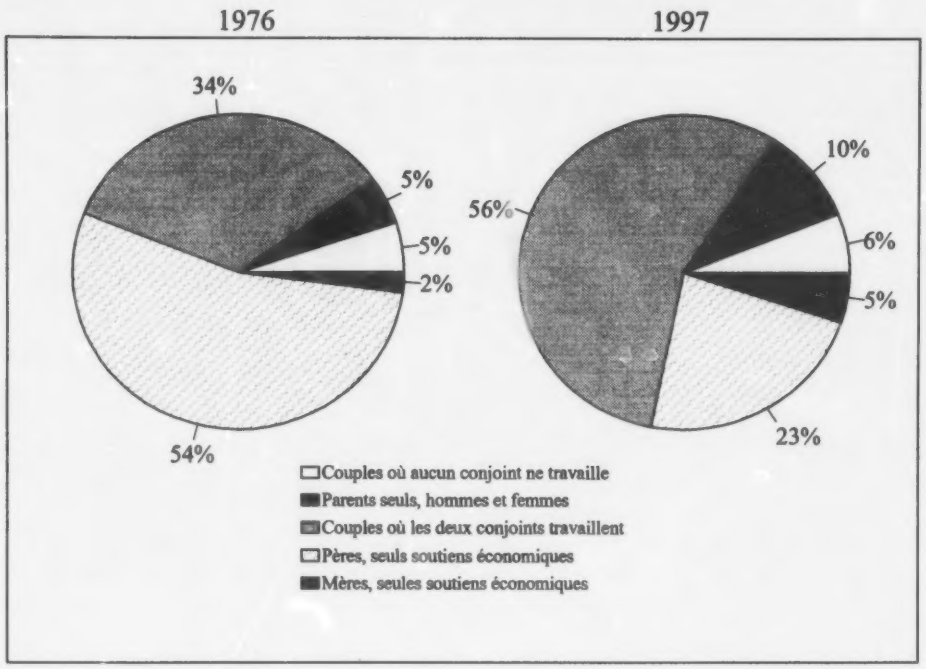
Structure de la famille et nombre de soutiens économiques dans la famille

La majorité des mères continuent de vivre avec leur conjoint et leurs enfants. Toutefois, un nombre important et croissant de femmes connaissent d'autres modes de vie, dont les familles monoparentales, les unions de fait, les familles reconstituées et les relations entre personnes du même sexe. Selon le recensement de 1996, 73,7 p. 100 des femmes vivant dans des familles étaient mariées, 11,7 p. 100 vivaient en union de fait et 12,1 p. 100 étaient chefs de famille monoparentale. On ne possède pas de statistiques relatives aux lesbiennes qui ont des enfants.

Si les modèles familiaux continuent de changer, Statistique Canada (Peron *et al.* 1999) estime ce qui suit :

- une femme sur trois sera chef de famille monoparentale au moins une fois dans sa vie;
- une mère seule sur quatre connaîtra au moins deux périodes où elle sera chef de famille monoparentale durant sa vie;
- une femme sur cinq connaîtra au moins trois épisodes familiaux, et une sur 10, au moins quatre épisodes;
- une femme sur six vivra au sein d'une famille reconstituée.

Figure 2 : Structure familiale selon les soutiens économiques, 1976 et 1997



Source :
Marshall 1998

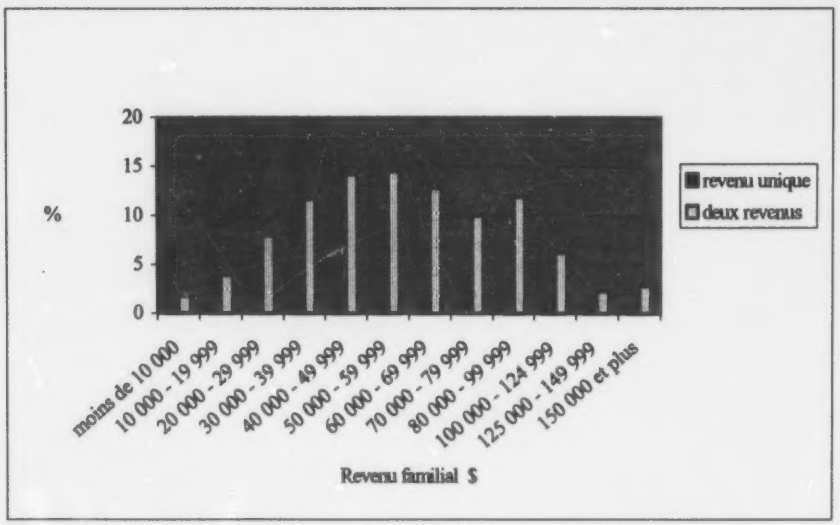
Une autre façon d'analyser la structure familiale est de considérer combien de familles peuvent compter sur deux soutiens économiques ou sur un seul, ou encore sur aucun. Au cours des deux dernières décennies, les familles ont connu de grands changements. En 1976, la majorité des familles (54 p. 100) ne comptaient qu'un seul soutien économique, qui était le père, alors qu'en 1997, la plupart des familles (56 p. 100) comptaient deux parents au travail (Marshall 1998). Ce fait est important non seulement parce qu'il montre, une fois de plus, que la famille traditionnelle a perdu du terrain au cours des deux dernières décennies, mais aussi en raison de la relation entre la vulnérabilité économique et le nombre de soutiens économiques dans une famille.

La vulnérabilité économique des femmes qui ont des enfants

De 1980 à 1997, l'incidence de la pauvreté parmi les couples où il n'y a qu'un seul revenu a augmenté de 54,2 p. 100, comparativement à une augmentation de 13,8 p. 100 chez les couples où les deux conjoints touchent un revenu. Cependant, le taux de pauvreté des mères seules soutiens de famille a diminué de 13,1 p. 100 durant la même période (Statistique Canada 1997).

La figure 3 illustre l'importance pour les familles de pouvoir compter sur deux revenus. La majorité des familles dont le revenu n'atteignait pas 30 000 $ en 1995 ne comptaient qu'un seul revenu. Lorsque les deux partenaires travaillent, les niveaux de revenu commencent à augmenter. Le nombre de familles comptant deux revenus était le plus élevé dans la catégorie des 40 000 $ à 80 000 $, et il recommençait à baisser lorsque les revenus de la famille atteignaient 100 000 $ et plus.

Figure 3 : Revenu des familles à revenu unique et à deux revenus, 1995



Source :
Statistique Canada, Recensement de 1996 (1999c).

La vie des femmes varie non seulement en raison de la structure familiale mais aussi selon leur participation personnelle au marché du travail et celle de leur partenaire. Le tableau 2 illustre ce qui suit.

- Dans les familles composées de deux parents et d'enfants, 70 p. 100 des femmes dont le mari ou le conjoint a un emploi sont elles aussi sur le marché du travail.
- Vingt-sept pour cent des femmes mariées et 29 p. 100 des femmes qui vivent en union de fait ont un mari ou un partenaire qui n'est pas sur le marché du travail.
- Cinquante pour cent des femmes chefs de famille monoparentale ont un emploi.
- Dans la plupart des familles où le mari ou le partenaire n'est pas sur le marché du travail, la femme ne l'est pas non plus.

Tableau 2 : Participation des femmes au marché du travail par type de famille, 1996

Structure de la famille	Participation au marché du travail de l'épouse ou de la femme vivant en union de fait, ou du chef de famille monoparentale			
	Total des familles	N'est pas sur le marché du travail (%)	En emploi (%)	Sans emploi (%)
Familles époux-épouse avec enfants	3 535 635	28,9	65,6	5,5
L'époux n'est pas sur le marché du travail (11,4 %)	402 705	68,8	27,5	3,7
L'époux est sur le marché du travail* (88,6 %)	3 132 925	23,7	70,5	5,8
En emploi (94,0 %)	2 945 300	23,3	71,9	4,8
Sans emploi (6,0 %)	187 625	30,6	48,3	21,1
Couples en union de fait avec enfants	434 955	28,1	62,7	9,2
Le conjoint n'est pas sur le marché du travail (9,9 %)	43 200	63,7	29,5	6,8
Le conjoint est sur le marché du travail (90,1 %)	391 750	24,2	66,3	9,5
En emploi (86,9 %)	340 340	22,2	70,2	7,6
Sans emploi (13,1 %)	51 410	37,2	40,4	22,4
Familles monoparentales	1 137 505	36,9	53,3	9,8
Parent féminin (83,1 %)	945 230	39,3	50,8	9,9
Parent masculin (16,9 %)	192 275	25,6	65,0	9,4

Remarque :
* Comprend à la fois les époux en emploi et les époux sans emploi.

Source :
Préparé par le GDEP à partir des données du Recensement de 1996 de Statistique Canada (1999c).

Perspectives internationales sur la pauvreté des femmes

On suppose que la présence d'enfants accroît la possibilité ou le risque de pauvreté chez les familles. Une étude effectuée en 1999 sur la pauvreté dans les pays industrialisés a révélé que le facteur de risque n'est pas le fait d'être parent mais plutôt le fait d'être « mère », surtout au sein d'une famille monoparentale. Smeeding *et al.* (1999) ont constaté que le niveau de pauvreté des couples qui avaient des enfants était équivalent à celui des couples qui n'en avaient pas, mais que le taux de pauvreté des mères monoparentales est en moyenne quatre fois plus élevé que celui des familles biparentales.

Relativement à ce qui précède, le fait que les hommes gagnaient plus que les femmes, parmi les parents de tous les pays, a amené les chercheuses à conclure que les différences entre les sexes sur le plan des revenus sont profondément ancrées dans tous les pays. Les constatations suivantes sont particulièrement révélatrices à cet égard.

- Le revenu gagné constituait le principal déterminant de l'état de pauvreté. Le faible revenu a remplacé le chômage comme principale cause de la pauvreté chez les familles ayant des enfants.

- Les différences de revenus selon le sexe étaient beaucoup moindres chez les non-parents. Dans les couples, les femmes gagnaient en général moins que les hommes, indépendamment de la présence d'enfants.

- Les mères, mariées ou chefs de famille monoparentale, avaient des revenus considérablement moindres que les femmes sans enfant (exception faite de la France).

- Même si, en moyenne, les mères seules gagnaient plus que les mères en général, leurs revenus se situaient à seulement 60 p. 100 de la moyenne des revenus, tandis que les pères seuls gagnaient à peu près autant que la moyenne.

Conformément à ce qui précède, une étude réalisée en 1999 par Solera a révélé que pour les mères le fait d'avoir un emploi représente la meilleure assurance contre la pauvreté, surtout dans l'éventualité d'un divorce, et que le degré de « succès » de l'État providence, en ce qui a trait à la réduction de la pauvreté chez les familles, dépend en grande partie des politiques qui visent à aider les femmes à concilier les responsabilités familiales et le travail lorsque leurs enfants sont jeunes.

La présente étude et d'autres semblables ont montré qu'un ensemble de facteurs influent sur la présence des mères sur le marché du travail :

- la question des transferts de revenus est importante, mais ce qui fait vraiment la différence, c'est le coût et la disponibilité des services de garde;
- les congés parentaux et le soutien du milieu de travail aux mères ou aux parents;
- les règles de transfert des revenus (p. ex. de combien sont réduites les prestations au retour sur le marché du travail);
- les taux marginaux d'imposition élevés pour les couples imposés conjointement (qui agissent comme un élément dissuasif, en ce qui concerne les emplois rémunérés);
- les politiques officielles qui encouragent le travail à temps partiel.

Comme nous le verrons dans les sections suivantes, il faut une combinaison de mesures fiscales et sociales pour améliorer la situation actuelle des femmes et pour aider les mères dans leur double rôle. La deuxième partie commence par une introduction au régime fiscal du Canada, suivie d'une description et d'une analyse de plusieurs mesures fiscales relatives aux familles ayant des enfants. Les politiques sociales extérieures au régime fiscal sont traitées dans les cinquième et sixième parties, lesquelles portent sur le cadre stratégique et les propositions.

DEUXIÈME PARTIE — COMPRENDRE LE RÉGIME FISCAL CANADIEN : PRINCIPES, BUTS ET RÉPERCUSSIONS SUR LES FEMMES

3. LA FISCALITÉ COMME OUTIL DE LA POLITIQUE SOCIALE

La fiscalité peut être un puissant instrument de la politique sociale. On l'a traditionnellement perçue comme un bastion des privilèges des hommes et des classes. La nature hautement technique du discours la rend inaccessible à la plupart des gens et semble la soustraire au domaine du « politique » pour la confiner à celui de l'« expert ».

Pourtant, comprendre comment le recours au régime fiscal peut soutenir les femmes ayant des enfants ne relève pas surtout de l'économie ou de la technique. C'est une question de valeurs sociales et de politiques fondées sur ces valeurs. C'est précisément pour cette raison que la politique fiscale est un puissant outil de la politique sociale. Elle peut favoriser la poursuite d'objectifs sociaux en redistribuant les ressources. Elle peut réduire ou accroître les inégalités, y compris l'inégalité entre les hommes et les femmes. Elle peut appuyer ou entraver les parents dans leur rôle important auprès de leurs enfants. Elle peut refléter, ignorer ou renforcer les valeurs sociales.

Ce point de vue ne date pas d'hier. Il y a près de 50 ans, le sociologue J.A. Schumpeter a proposé que l'État fiscal soit perçu comme « l'expression fiscale d'une société donnée ». Si l'État échoue, et lorsqu'il échoue, l'inaptitude de cette société à intégrer les valeurs sociales prédominantes dans son régime fiscal est mise en évidence (proposition citée dans Vansina 1991). Selon Eichler (1997), la *Loi de l'impôt sur le revenu* est un document de politique sociale influencé par des points de vue idéologiques sur la façon d'ordonner le monde et de répartir les ressources. Elle souligne qu'une politique neutre est une impossibilité puisque le but même d'une politique est d'obtenir certains résultats.

Le débat qui entoure la politique fiscale est souvent présenté de façon à exclure un grand nombre de Canadiennes et de Canadiens d'une participation valable à la discussion. En ancrant le débat dans le langage technique de l'économie et du droit, on décourage la participation des profanes. Par contre, les critiques de la politique sociale qui passent outre aux concepts spécialisés propres à celle-ci risquent de se voir accusés de ne pas comprendre le régime fiscal. Afin de faciliter la participation à la discussion, la présente section situe la politique fiscale dans le contexte plus général de la politique sociale et examine la structure fondamentale et les principes du régime de l'impôt sur le revenu.

4. BUTS ET OBJECTIFS DU RÉGIME FISCAL

Le but premier de tout régime fiscal est de produire des recettes pour les dépenses publiques. Toutefois, on a fixé au régime d'autres buts, sur le plan de l'affectation et de la répartition, en fonction de la perception que le régime fiscal peut et doit servir à la poursuite d'objectifs en matière de politiques. Par conséquent, les autres buts reconnus du régime fiscal canadien comprennent la redistribution du revenu, la stabilisation de l'économie et la promotion de la croissance économique. Le tableau 3 énumère les buts proposés pour le régime fiscal par les analystes, bien que tout le monde ne souscrive pas à tous ces buts. L'opportunité de poursuivre de tels buts dans le cadre du régime fiscal, et la mesure dans laquelle ils doivent l'être, constituent des questions d'orientation fondamentales[5].

Ces objectifs débouchent souvent sur des résultats contradictoires. Les buts qui ont préséance dans les programmes officiels ont de graves conséquences pour les femmes. Nous ne traitons ici que des buts que nous croyons particulièrement importants pour comprendre le soutien que peut offrir le régime fiscal aux femmes ayant des enfants. Nous tentons également de dégager les valeurs sous-jacentes associées à chacun des buts, leur état actuel et leur importance pour les femmes ayant des enfants.

Production de recettes

La raison d'être du régime fiscal est la production de recettes pour financer les dépenses de l'État. Pour que le gouvernement puisse fonctionner, le régime fiscal doit produire des recettes en quantité suffisante et prévisible. Selon le budget fédéral de 2000, le gouvernement prévoit recueillir 160 milliards de dollars en 1999-2000, soit 16,9 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) (ministère des Finances 2000a : 17).

Malheureusement, la légitimité du partage des recettes subit les attaques de personnes qui préconisent des baisses d'impôt généralisées, avec en tête celles qui estiment que la présence de l'État dans la vie des citoyennes et des citoyens devrait être remplacée par celle du secteur privé. Le budget fédéral de 2000 reflétait l'influence de ce groupe. Ce budget prévoyait d'importantes baisses d'impôt, malgré les résultats de sondages d'opinion montrant que les Canadiennes et les Canadiens se préoccupent davantage de la qualité des soins de santé et de l'éducation que d'une baisse des impôts.

Les attaques que subit la collecte de recettes ont de plus graves conséquences pour les femmes, particulièrement celles qui ont des enfants. Étant donné que des baisses d'impôt généralisées profitent davantage aux contribuables à revenu élevé qu'à ceux à revenu moyen ou faible, elles profitent davantage aux hommes qu'aux femmes. En outre, les femmes, et particulièrement celles qui ont des enfants, sont des bénéficiaires nettes des programmes sociaux; ce sont donc elles qui ont le plus à perdre lorsque des programmes sont éliminés ou limités en raison de compressions financières.

Tableau 3 : Objectifs de l'impôt sur le revenu

Collecte de recettes	Le régime fiscal doit procurer des recettes à l'État
Redistribution du revenu	On justifie ce but par la conviction que les gens ne devraient pas avoir à payer pour l'inégalité des revenus qui découlent de l'inégalité des chances. La redistribution du revenu ne vise pas l'égalité intégrale du revenu.
Équité	L'équité exige un partage équitable du fardeau fiscal en fonction de la capacité de payer. Cela appelle des taux d'imposition progressifs, qui augmentent en fonction du revenu. Il s'agit d'un régime progressif.
Neutralité	La neutralité exige un régime fiscal qui n'influe pas sur le comportement des gens. Les décisions commerciales ou personnelles doivent être motivées par des possibilités commerciales ou personnelles et non par une planification fiscale.
Simplicité	Lorsque le régime est simple et compréhensible, il est plus facile pour les contribuables de s'y conformer et pour le gouvernement de l'administrer. La simplicité engendre également la transparence.
Stabilisation économique	Bien que ce ne soit pas un but du régime fiscal au sens strict, un régime fiscal progressif a pour effet de stabiliser l'économie, limitant les expansions en faisant passer les contribuables à des tranches d'imposition plus élevées, et limitant les contractions en les faisant passer à des tranches d'imposition moindres. Les recettes tirées de l'impôt sur le revenu sont donc sujettes à des fluctuations plus prononcées que les recettes provenant d'autres taxes.
Croissance économique	Le recours au régime fiscal pour promouvoir la croissance économique a débouché sur des mesures d'incitation particulières pour la petite entreprise, l'agriculture, la fabrication et la transformation, la recherche et le développement, etc. Ces dispositions vont à l'encontre de l'équité, de la neutralité et de la simplicité, et de nombreux économistes doutent qu'elles favorisent la croissance économique.
Compétitivité internationale	La mobilité du capital et de la main-d'oeuvre spécialisée donnent à penser que les taux d'imposition (et les autres éléments du régime) devraient pouvoir concurrencer ceux des autres pays, particulièrement les États-Unis.
Équilibre	L'équilibre signifie que le gouvernement ne devrait pas compter outre mesure sur un seul type d'impôt. Il faut trouver un équilibre entre les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés ainsi qu'entre les impôts sur le revenu et les autres taxes telles que les charges sociales et les taxes de vente.

Source :
Adapté de Hogg et Magee (1997); Commission royale d'enquête sur la fiscalité (1966, vol. 1,3).

Redistribution du revenu

La redistribution du revenu est depuis longtemps un élément fondamental du régime fiscal du Canada. Il est manifeste que tout régime fiscal influe sur la distribution ou la redistribution du bien-être économique. La Commission royale d'enquête sur la fiscalité (appelée aussi Commission Carter, d'après le nom de son président) a souscrit expressément à l'objectif d'une distribution plus équitable de la production (1966, vol. 2). La justification de ce but s'appuie sur la conviction que les gens ne devraient pas avoir à payer pour l'inégalité du revenu qui résulte de l'inégalité des chances, ou de la malchance (McIntyre 1988). L'objectif de la redistribution du revenu n'a jamais été une égalité parfaite du revenu, qui ne peut être obtenue au moyen du régime fiscal ni jugée souhaitable, puisqu'elle enlèverait toute motivation de travailler et récompenserait les gens dont l'absence de revenu résulte d'un choix personnel. Ce but de redistribution du revenu est de la plus haute importance pour les femmes, puisque le régime fiscal peut contrer, ce qu'il fait d'ailleurs effectivement, au moins certains des effets systémiques des désavantages que subissent les

femmes sur le marché du travail et de leurs responsabilités à titre de dispensatrices de soins (Condition féminine 1997).

Équité

La collecte et la redistribution des recettes ainsi que la stabilisation et la croissance économiques sont les buts fondamentaux du régime fiscal. Les autres objectifs qu'on a cernés sont davantage reliés aux modalités d'imposition qu'aux buts visés. Le premier de ces buts est l'équité. La Commission Carter a considéré l'équité comme le critère le plus important dans la conception d'un régime fiscal. À son avis, le régime fiscal devrait avant tout répartir équitablement le fardeau de l'imposition. Le principe prépondérant dont découle notre compréhension est que les gens devraient payer de l'impôt en fonction de leur capacité de payer[6].

Le régime fiscal canadien est fondé sur deux principes d'équité. En premier lieu, selon l'équité horizontale, les personnes dans une même situation et ayant la même capacité de payer doivent payer le même montant d'impôt. L'équité verticale englobe l'idée selon laquelle les gens qui ont la plus grande capacité de payer paient proportionnellement plus d'impôt que les personnes qui ont une capacité moindre. Toutefois, la détermination des cas où les gens sont dans la même situation et du montant que devraient payer les personnes qui ont une plus grande capacité de payer repose naturellement sur des choix politiques.

Malgré l'emploi que font de ce terme certains auteurs et auteures, l'« équité » n'a aucun contenu en soi. Les adeptes de toutes les doctrines politiques ont invoqué l'équité pour appuyer leur position. Par conséquent, l'utilité du concept d'équité pour analyser la politique fiscale a été contestée. Toutefois, puisque ce concept englobe la vision que nous avons de notre société, il peut être très utile pour révéler les différentes visions. Par exemple, notre régime fiscal actuel ne reconnaît pas d'une façon générale l'effet des enfants sur la capacité de payer. Bien que 80 p. 100 des familles canadiennes ayant des enfants puissent se prévaloir de la PFCE, il reste que 20 p. 100 des familles ne la reçoivent pas. En outre, bon nombre des familles qui reçoivent la PFCE n'obtiennent qu'une prestation symbolique. Il s'ensuit que les familles ayant des enfants paient à toutes fins utiles le même impôt que les familles sans enfant touchant le même revenu, bien que personne ne conteste le fait qu'élever des enfants coûte cher. Une telle situation est équitable aux yeux des personnes qui sont d'avis que le fait d'avoir des enfants est un choix de consommation. Par contre, selon les personnes qui croient qu'élever des enfants est une responsabilité sociale tout autant que personnelle, il faut tenir compte de l'effet des enfants sur la capacité de payer; notre système n'est donc pas équitable. Nous approfondirons ce thème dans la section sur la reconnaissance fiscale des enfants.

Notre croyance en l'équité verticale, c'est-à-dire en un régime fiscal progressif, a donné lieu à l'établissement de tranches d'imposition. Sur le plan des principes, elle s'appuie sur l'idée que les gens devraient faire le « même sacrifice », ainsi que sur la reconnaissance du fait qu'un dollar supplémentaire est moins important pour les personnes qui ont un revenu plus élevé que pour celles qui ont un revenu plus faible. La Commission Carter a justifié un régime d'imposition progressif en invoquant le fait que les personnes à revenu plus élevé ont un revenu disponible plus élevé à affecter à des dépenses discrétionnaires et, par conséquent, une plus grande capacité de payer. Le consensus au sujet de ce principe a été miné lors de la réforme fiscale de 1988,

lorsque le nombre de tranches d'imposition est passé de dix à trois. Il est encore remis en question par les adeptes d'un impôt uniforme.

Neutralité

L'objectif de neutralité faisait, à l'origine, partie de l'objectif plus vaste de maximisation de la croissance économique. Il découlait de la croyance que le marché libre offre la meilleure perspective de croissance économique. Pour permettre au marché libre de fonctionner de façon plus efficace, le régime fiscal devait être conçu de façon à faire en sorte que les décisions d'affaires soient fondées sur des considérations d'affaires et ne soient pas motivées par des conséquences fiscales. En d'autres termes, le régime fiscal devait être neutre par rapport à une décision d'affaires donnée.

Malgré ses origines, l'objectif de neutralité a été étendu au domaine de la prise de décision personnelle. De nombreuses personnes souscrivent à la croyance que le régime fiscal doit faire preuve de neutralité à l'égard des décisions personnelles. Bien que cette croyance s'accorde avec la méfiance que nous inspire l'« ingénierie sociale », elle ne résiste pas à un examen minutieux. En premier lieu, le régime fiscal n'a jamais eu pour objectif de faire preuve de neutralité à l'égard des décisions personnelles relatives à la participation au marché du travail. L'objectif d'optimisation de la croissance économique a toujours comporté un volet relatif au marché du travail, à l'origine parce qu'on croyait que le plein emploi engendrerait une plus grande productivité. La croyance dominante, sinon universelle, est que l'efficacité économique peut être optimisée grâce à une pleine participation au marché du travail. Par conséquent, nos politiques visent à éliminer les obstacles à l'emploi, y compris les facteurs dissuadant les gens de travailler que constituent naturellement les taux marginaux d'imposition élevés ainsi que les frais de garde d'enfants et les autres dépenses liées à l'emploi. Notre régime fiscal ne tente pas d'assurer la neutralité de la décision de participer ou non au marché du travail.

En outre, le régime fiscal, de par sa nature même, ne peut pas être neutre à l'égard des décisions personnelles. Il n'existe pas en vase clos. Il découle des valeurs sociales et les incarne; or, par définition, ces valeurs ne sont pas neutres. Par exemple, lorsque les unions de fait étaient moins acceptables sur le plan social et moins répandues qu'elles ne le sont aujourd'hui, les couples mariés avaient droit à des crédits et à des déductions d'impôt dont ne pouvaient profiter les couples vivant une union de fait[7]. Ce n'est qu'en 1992 que la définition de conjointe ou conjoint a été élargie pour englober les conjointes et conjoints de fait, qui pouvaient désormais demander les avantages associés à ces dispositions. La bataille livrée par les conjointes et conjoints de même sexe pour instaurer la neutralité du régime fiscal à l'égard de leur orientation sexuelle n'a porté fruit que très récemment, avec l'adoption du projet de loi C-23, la *Modernisation de certains régimes d'avantages et d'obligations*, qui a reçu la sanction royale le 29 juin 2000. Le régime fiscal n'a jamais cherché à traiter avec neutralité les décisions qui n'étaient pas jugées souhaitables sur le plan social.

Il est particulièrement important pour les femmes de comprendre la signification et les conséquences de l'objectif de neutralité, car une foule de décisions personnelles qu'elles doivent prendre se rattachent à des valeurs. La décision d'avoir et d'élever des enfants a été traitée précédemment. Le débat au sujet des conséquences fiscales du choix de rester à la

maison pour élever ses enfants au lieu de retourner au travail est souvent exprimé en termes de neutralité, bien que les féministes le voient comme une tentative de renforcer le modèle traditionnel de l'homme soutien de la famille aux dépens de modèles plus égalitaires.
Sur un plan pratique aussi bien qu'historique, le but qu'est la neutralité est utile surtout dans l'optique de la maximisation de la production économique. Il est beaucoup moins utile lorsqu'il s'agit d'examiner l'effet du régime fiscal sur les décisions personnelles qui n'ont aucun rapport avec la production économique. Les décisions au sujet de la participation au marché du travail sont personnelles et ont trait à la production économique. Par conséquent, la neutralité trouve toute son utilité comme but lorsqu'il s'agit d'évaluer l'effet du régime fiscal sur la participation au marché du travail et, particulièrement, son aptitude à éliminer les obstacles à la participation des femmes à ce marché.

Simplicité

Un dernier objectif du régime fiscal est la simplicité. La conception d'un régime fiscal simple à comprendre et à administrer facilite l'observation de la loi et, par conséquent, réduit les frais. Aussi important soit-il, ce but est le moins souvent respecté. La *Loi de l'impôt sur le revenu* est de plus en plus complexe et inaccessible aux profanes, bien que les formulaires et les documents explicatifs destinés au grand public, qui reflètent l'interprétation de la loi par le ministère, soient un peu plus compréhensibles. De plus, l'objectif de simplicité sert souvent à attaquer l'équité du régime comme, par exemple, lorsqu'il a servi à justifier la réduction du nombre de tranches d'imposition de dix à trois, en 1988, ce qui a engendré une réduction de l'équité verticale du régime.

Analyse des dépenses fiscales

Bien que le recours au régime fiscal pour obtenir des recettes ait toujours été bien compris, la révélation de son rôle comme outil de la politique sociale est un phénomène plus récent[8]. En 1976, le Conseil national du bien-être social a publié *Le régime caché d'assistance sociale*, qui documentait les sommes d'argent recueillies par les entreprises au moyen de crédits d'impôt conçus pour encourager ou récompenser certaines de leurs activités. Il est devenu manifeste que les dépenses effectuées par l'entremise du régime fiscal, c'est-à-dire les recettes auxquelles on renonçait par un recours aux crédits et aux déductions d'impôt, étaient semblables à des programmes de dépenses directes, sauf qu'elles ne comportaient aucune responsabilisation. Par conséquent, le ministère des Finances publie désormais périodiquement une liste des dépenses fiscales et de leur coût[9].

Toutefois, les concessions fiscales ne sont pas toutes des dépenses fiscales et il n'est pas toujours facile de déterminer si une disposition fiscale est une dépense fiscale[10]. Théoriquement, une dépense fiscale est un écart par rapport à un régime fiscal normatif ou de référence. Le point de départ de l'analyse est la détermination de ce à quoi devrait ressembler le régime fiscal. Si la disposition est nécessaire au bon fonctionnement du régime, il ne s'agit pas d'une dépense fiscale. S'il s'agit d'un ajout au régime de référence, il s'agit d'une dépense fiscale.

La question de savoir si une disposition doit être qualifiée de dépense fiscale ou non est au coeur de la discussion sur le traitement, dans le régime fiscal, des frais engagés pour le soin des

enfants. Si nous croyons que les coûts associés aux soins des enfants ont trait à la capacité de payer de la ou du contribuable, les dispositions fiscales qui tiennent compte de ces coûts ne sont donc pas des dépenses fiscales. Si elles font partie du régime fiscal de référence, l'équité dicte qu'elles demeurent dans le régime fiscal et que les contribuables puissent toutes et tous s'en prévaloir. Par contre, si nous ne croyons pas que ces coûts ont un rapport avec la capacité de payer, ces mêmes dispositions fiscales deviendront des dépenses fiscales. Dans ce cas, la détermination des personnes qui devraient bénéficier de ces programmes et de ce à quoi elles devraient avoir droit devrait être débattue à l'extérieur du régime fiscal, comme pour tout autre programme de dépenses. Le seul rapport entre le régime fiscal et ces programmes est son aptitude à servir de mécanisme d'exécution.

5. STRUCTURE DU RÉGIME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES

La première étape de l'analyse des dispositions fiscales à la lumière de l'analyse des dépenses fiscales consiste à examiner la structure fondamentale du régime fiscal. Cette structure s'appuie sur la définition de contribuable (unité d'imposition), la nature de l'impôt payé (l'assiette fiscale) et le montant versé par une ou un contribuable donné (progressivité et taux d'imposition). La structure découle en partie du poids accordé, à tel ou tel moment, aux buts et objectifs en matière de politique dont il a été question ci-dessus. La présente section contient un bref exposé des caractéristiques fondamentales du régime fiscal canadien.

L'unité d'imposition : qui paie?

Dans le régime fiscal canadien, l'unité d'imposition a toujours été le particulier. C'est-à-dire que l'impôt est prélevé sur le revenu d'un particulier et non sur celui de la famille. On tient compte des responsabilités familiales par l'entremise des crédits d'impôt. Toutefois, les prestations fiscales offertes par l'entremise du régime fiscal sont fondées sur le revenu familial, à l'exception des prestations aux aînées et aînés. Le choix de l'unité d'imposition a toujours soulevé la controverse, puisque cette question fait intervenir bon nombre des tensions sous-jacentes au conflit entre le rôle du régime fiscal comme instrument de la politique sociale et son rôle de production de recettes. Nous approfondirons ces questions dans une section ultérieure.

L'assiette fiscale : sur quoi porte l'impôt?

Dans son rapport marquant, la Commission Carter assimilait la capacité de payer au « pouvoir économique discrétionnaire », défini comme étant la part du pouvoir économique total qui n'a pas à être utilisée pour subvenir aux besoins des membres de l'unité d'imposition. Carter recommandait que, pour déterminer la capacité de payer, le revenu soit considéré au sens large et qu'il comprenne tous les accroissements de la richesse de la ou du contribuable durant la période d'imposition. La Commission a également recommandé que tous les revenus soient traités de la même façon, suivant le principe qu'un dollar reste un dollar. C'est ce qu'on appelle l'assiette du revenu global.

Le concept d'assiette fiscale englobe non seulement ce qu'on considère comme un revenu, mais aussi ce qui en est déduit ou exempté. Beaucoup des recommandations de la Commission Carter n'ont jamais été adoptées, et notre régime fiscal traite bon nombre des sources de revenu de façon anormale, particulièrement les gains en capital, certains paiements de transfert de l'État, les profits aléatoires et les dons et successions. De plus, la « richesse » n'est pas du tout taxée[11] même si elle a des répercussions manifestes sur la capacité de payer. L'absence de toute forme d'impôt sur la fortune, ainsi que bon nombre des autres exclusions et déductions, non seulement violent le principe de l'imposition fondée sur la capacité de payer, mais elles le font de façon à profiter aux personnes qui sont déjà privilégiées. Les personnes qui ont de l'argent récoltent les avantages de ces écarts, aux dépens du reste de la société (Brooks 1994; McQuaig 1987; Phillips 1996a).

L'assiette du revenu global de Carter s'inspirait abondamment du sens donné au terme « revenu » en économie. Toutefois, la définition de Haig-Simons employée en économie comprenait non seulement les gains réels sur le plan de la richesse durant une année, mais aussi tous les biens et services consommés par la ou le contribuable, y compris ceux obtenus au moyen d'efforts personnels plutôt que par l'entremise du marché. Bien qu'il n'y ait pas d'argent reçu, la ou le contribuable en retire un avantage économique, ce qui, par conséquent, influe sur sa capacité de payer. Carter a rejeté l'inclusion de ce revenu fictif dans la définition du revenu imposable en raison de la difficulté de lui attribuer une valeur pécuniaire. Toutefois, la question du revenu fictif, particulièrement dans ses rapports avec la valeur du travail non rémunéré, demeure controversée. Il en est question à l'annexe B.

Le montant payé : taux d'imposition, déductions et crédits

Les premiers 7 131 $ de revenu ne sont assujettis à aucun impôt sur le revenu. Par la suite, le régime fiscal du Canada prévoit trois taux d'imposition. Les 22 873 $ suivants, jusqu'à un revenu de 30 004 $, sont assujettis à un taux de 17 p. 100, les 30 005 $ suivants, à un taux de 24 p. 100, et les revenus dépassant 60 009 $, à un taux de 29 p. 100. La progressivité des taux d'imposition reflète notre croyance que les personnes dont le revenu est plus élevé ont, toutes proportions gardées, plus de revenu disponible que les personnes aux revenus les plus faibles.

Une application directe des taux d'imposition au revenu ne tiendrait pas compte de la capacité de payer. En premier lieu, lorsque la production d'un revenu entraîne des coûts, seule la partie du revenu qui n'est pas nécessaire pour gagner le revenu est un revenu discrétionnaire et devrait donc être assujettie à l'impôt. De plus, lorsqu'une ou un contribuable a des responsabilités familiales qui ne sont pas discrétionnaires, la partie du revenu nécessaire au respect de ses obligations ne devrait pas être assujettie à l'impôt. Dans notre régime, il y a deux façons de tenir compte de ces différences dans la capacité de payer des contribuables. On peut déduire un montant du revenu avant l'application des taux d'imposition. Par ailleurs, on peut accorder aux contribuables un crédit sur l'impôt à payer.

Dans un régime fiscal progressif, le choix du recours à des déductions ou à des crédits n'est pas sans conséquence. Étant donné que les déductions sont faites au « sommet » du revenu imposable, elles valent plus que les crédits pour les contribuables des tranches d'imposition supérieures. Dans le cas des contribuables de la tranche d'imposition inférieure, un crédit vaut la même chose qu'une déduction. Cette façon de faire a donné lieu à l'accusation selon laquelle les déductions sont des « subventions à rebours », parce qu'elles profitent davantage aux personnes à revenu élevé qu'aux personnes à faible revenu. Notre régime fiscal actuel utilise à la fois des déductions et des crédits. Le choix de l'un ou de l'autre fait encore aujourd'hui l'objet d'un débat, dont on trouvera les détails à l'annexe B.

Les crédits et les déductions ne profitent qu'aux personnes qui ont un revenu imposable ou qui ont des impôts à payer. Les crédits remboursables sont également appliqués aux impôts à payer, mais les personnes qui n'ont aucun revenu imposable reçoivent aussi un remboursement. À certains égards, les crédits et les déductions fonctionnent comme un impôt sur le revenu négatif, semblable à un programme de dépenses sociales directes.

Le parti pris sexiste du régime fiscal

La structure du régime fiscal découle en partie des buts et objectifs fixés mais aussi de l'idée que se font des valeurs sociales du moment les personnes chargées de l'élaboration des politiques. Par conséquent, la politique du Canada en matière d'impôt sur le revenu est fondée sur les hypothèses historiques au sujet du rôle des femmes et des hommes dans la société et dans les relations familiales qui existaient au moment de son élaboration. Lorsque le Canada a adopté la première *Loi de l'impôt sur le revenu,* en 1917, la plupart des femmes vivaient dans des relations conjugales et étaient ménagères à plein temps. Sur le plan financier, on s'attendait à ce qu'elles dépendent des hommes et plus particulièrement du conjoint. Par conséquent, on s'attendait à ce que le soutien de famille masculin soit le contribuable; on a donc accordé une exemption fiscale (aujourd'hui un crédit d'impôt) à ceux qui avaient femme et enfants, pour les aider à subvenir aux besoins des personnes à leur charge. Bien que le crédit pour personne à charge reconnaisse l'incidence des coûts engagés pour ces personnes sur la capacité de payer d'une ou d'un contribuable, il renforce également la dépendance des femmes en confirmant le modèle familial traditionnel de l'homme soutien de famille et de la femme ménagère.

Cette situation découle en partie de la façon dont la *Loi de l'impôt sur le revenu* traite le travail non rémunéré des femmes. Lors de son adoption, la valeur économique du travail non rémunéré des femmes n'était pas reconnue et la question du revenu fictif ne se posait pas. Malgré la reconnaissance croissante de la valeur du travail non rémunéré des femmes au sein de l'économie canadienne[12], sa valeur pour la famille n'est toujours pas incluse dans le revenu aux fins d'imposition (voir l'annexe B pour une discussion plus approfondie du revenu fictif et du travail non rémunéré). Cette façon de procéder a soulevé des critiques selon lesquelles le régime fiscal a joué et continue de jouer un rôle crucial dans le maintien de la répartition actuelle du travail entre les sexes. Il confère aux femmes la responsabilité première à l'égard de la famille et du travail communautaire, et renforce leur dépendance financière à l'égard d'un conjoint soutien de famille. Bref, on impose le travail rémunéré des femmes mais non la valeur que leur travail non rémunéré ajoute à la vie de la famille, notamment les épargnes produites par le remplacement de produits et services en vente sur le marché par le travail non rémunéré.

Ce parti pris qui fait que le régime fiscal canadien traite les femmes comme des personnes à charge ne saute pas aux yeux, étant donné que tant les femmes que les hommes qui ont un revenu imposable sont considérés comme des personnes distinctes et autonomes aux fins de l'impôt. Toutefois, d"autres dispositions prévoient un traitement particulier pour les contribuables conjointes ett conjoints. En premier lieu, les contribuables qui ont une conjointe ou un conjoint à charge peuvent se prévaloir, comme nous l'avons vu, du crédit pour conjointe ou conjoint, ce crédit étant réduit du revenu gagné par la conjointe ou le conjoint à charge. De plus, les contribuables dont le revenu est suffisamment élevé peuvent recourir à une série de crédits d'impôt et de transferts à la conjointe ou au conjoint, qui engendrent des réductions considérables de l'impôt à payer. Ces dispositions profitent particulièrement aux familles dont l'un des conjoints gagne beaucoup d'argent et l'autre n'en gagne pas du tout ou presque pas. Par exemple, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, une conjointe ou un conjoint peut assumer la responsabilitté, sur le plan de l'impôt, des intérêts et des dividendes gagnés par l'autre au cours d'une année donnée, faisant ainsi passer le fardeau fiscal de la conjointe ou du conjoint à revenu élevé à la conjointe ou au conjoint à faible revenu, dont le revenu est ensuite imposé à un taux plus

faible. De plus, les contributions à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER) de conjointe ou conjoint offrent des économies d'impôt immédiates au couple et favorisent sa sécurité financière au cours de la vieillesse.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne stipule pas que le conjoint au revenu élevé doit être un homme. Par conséquent, on a soutenu que les concessions fiscales qui permettent aux contribuables de réduire le revenu imposable ne font en fait aucune distinction entre les sexes, car tant les femmes que les hommes peuvent s'en prévaloir. Toutefois, les femmes sont plus susceptibles d'être des « conjointes à charge » que les hommes, en partie parce qu'elles sont plus susceptibles d'être responsables du soin des enfants et des personnes âgées. De plus, étant donné que les hommes ont, d'une façon générale, des revenus plus élevés que ceux des femmes, les bénéficiaires de nombreuses concessions fiscales qui transfèrent des revenus ou des crédits d'impôt entre les conjointes et conjoints sont des hommes. On a aussi avancé que ces concessions fiscales avaient été conçues expressément pour permettre aux hommes au revenu élevé d'utiliser leur épouse ou leur partenaire à charge comme abri fiscal.

L'intersection des inégalités entre les sexes et entre les classes caractérise le traitement des relations entre conjointes et conjoints dans le régime fiscal. Bien que les femmes puissent en principe recourir aux mêmes abris fiscaux que les hommes à condition que leurs revenus soient suffisants, elles ne peuvent le faire parce que leurs revenus sont plus bas. Ce type d'effet inéquitable indirect et souvent involontaire d'une mesure concernant l'impôt et la politique sociale doit être considéré comme une forme de discrimination systémique. Le régime fiscal canadien exerce une discrimination contre les femmes, intentionnelle ou non, en raison de règles qui semblent, à première vue, équitables et non sexistes, mais qui ne le sont pas. Il a été conçu sans prendre en considération le fait que, dans le Canada contemporain, le pouvoir économique, politique et social demeure en grande partie entre les mains des hommes. La discrimination systémique contre les femmes du régime fiscal témoigne, par conséquent, de l'accès inéquitable des femmes aux ressources et au pouvoir économiques.

Le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité (1992b) de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario a fixé deux buts primordiaux à la réforme du régime fiscal pour soutenir la lutte des femmes pour l'égalité des sexes et la sécurité du revenu.

- Accroître l'autonomie des femmes au moyen d'emplois rémunérés et de revenus suffisants à la retraite.

- Améliorer l'individualisation des femmes en les traitant comme des personnes distinctes de leur relation familiale et, particulièrement, de leur partenaire masculin.

Ces questions seront traitées plus en détail dans la troisième partie.

Bien que le présent rapport porte avant tout sur le régime fiscal et, plus particulièrement, sur celui-ci à titre de politique sociale, ce régime n'est pas le seul outil dont dispose l'État. L'État peut obtenir des recettes de diverses façons. Il y a également diverses façons de promouvoir les politiques sociales, outre le régime fiscal, la plus importante étant les dépenses directes[13]. Le débat doit porter en partie sur l'opportunité de mettre en oeuvre une politique sociale, mais aussi

sur la question de savoir si le régime fiscal est le meilleur moyen de la faire. Par conséquent, on trouvera dans la troisième partie une étude des facteurs qui influent sur la décision d'utiliser le régime fiscal ou un programme de dépenses directes comme instrument de mise en oeuvre d'un programme social donné.

TROISIÈME PARTIE — LE SOIN DES ENFANTS ET LE RÉGIME FISCAL

6. INTRODUCTION : LE DÉBAT SUR L'ÉQUITÉ FISCALE ET LES FAMILLES AYANT DES ENFANTS

Le traitement des familles ayant des enfants par le régime fiscal s'inscrit dans la question plus vaste de l'équité fiscale. Aucune personne n'aime croire qu'elle paie plus que sa juste part des impôts, et chaque personne veut croire qu'elle reçoit une part équitable des avantages du régime d'imposition et de transfert. La question de l'équité fiscale pour les familles ayant des enfants a reçu beaucoup d'attention en 1999 et a aidé à déterminer les orientations du budget fédéral de février 2000. Toutefois, les préoccupations au sujet de l'équité fiscale pour les familles ayant des enfants sont apparues bien avant, lorsqu'on a commencé à renoncer à la reconnaissance universelle des répercussions des frais engagés pour le soin des enfants sur la capacité de payer des impôts des contribuables. À l'heure actuelle, seules les familles qui satisfont à un critère de revenu sont admissibles à une prestation pour enfants. Cette violation du principe d'équité horizontale demeure toujours une préoccupation et elle fait l'objet du chapitre suivant.

En 1999, le débat sur l'équité fiscale pour les familles ayant des enfants s'articulait autour de deux préoccupations. En premier lieu, on soutenait que les familles biparentales à revenu unique étaient traitées injustement par le régime fiscal comparativement aux familles où les deux parents exerçaient un travail rémunéré. La croyance que le régime fiscal ne fait pas preuve de neutralité à l'égard des types de familles, mais qu'il décourage, en fait, les familles traditionnelles où l'homme est le soutien de la famille, a alimenté cette perception d'injustice. Il s'agit d'un débat important, où entrent en jeu non seulement les principes d'équité et de neutralité, mais aussi une conception de l'interaction entre la progressivité de notre régime fiscal, le choix de l'unité d'imposition et l'exclusion du revenu fictif provenant d'un travail non rémunéré de l'assiette fiscale; tous ces sujets ont été traités dans la deuxième partie. En 1999, le débat a porté sur la déduction pour frais de garde d'enfants, dont ne peuvent se prévaloir les familles dont l'un des parents reste à la maison pour prendre soin des enfants. Le Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge (1999) a conclu que notre régime ne traite pas les familles à revenu unique de façon inéquitable. Le comité a toutefois formulé les recommandations suivantes :

- le gouvernement devrait réexaminer la déduction pour frais de garde d'enfants afin de s'assurer qu'elle répond toujours aux objectifs de sa politique d'une façon efficiente et efficace;

- le gouvernement devrait étudier diverses façons de permettre aux parents au foyer de participer à des régimes de pension durant les années où ils s'occupent de leurs enfants;

- le gouvernement devrait étudier des moyens d'améliorer et d'assouplir les dispositions du programme d'assurance-emploi relatives aux prestations de maternité et aux prestations parentales; nous préconisons de porter à un an la période de congé payé;

- le gouvernement devrait envisager de faire bénéficier les parents qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants d'un nouveau crédit d'impôt remboursable en vertu de la prestation fiscale canadienne pour enfants.

Le budget fédéral de 2000 a élargi les dispositions en matière de congé de maternité et de congé parental. Au moment où nous écrivions ces lignes, aucun suivi n'avait été donné aux autres recommandations du comité. La question de l'équité du traitement accordé aux frais engagés pour le soin des enfants demeure toujours d'actualité. Le chapitre 7 porte sur la question des frais de garde d'enfants et du régime fiscal.

Le second volet du débat actuel sur l'équité fiscale est la demande de baisses d'impôt et la promotion du régime fiscal comme moyen d'exécution de la politique sociale. L'effet néfaste de baisses d'impôt généralisées sur les familles ayant des enfants a été examiné ailleurs (Lightman et Mitchell 2000). La présente partie porte aussi sur les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si c'est le régime fiscal ou un programme de dépenses directes qui constitue le meilleur moyen de poursuivre un objectif donné.

7. DISPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DES FAMILLES AYANT DES ENFANTS

Aucune disposition fiscale ne touche l'ensemble des familles ayant des enfants au Canada. Chaque disposition s'adresse plutôt à un type ou l'autre de famille. Le tableau qui suit présente les principales dispositions qui touchent les familles ayant des enfants à charge, par type de famille.

Tableau 4 : Type de famille et admissibilité aux crédits personnels[14]

Type de famille	Crédit personnel	Crédit pour conjointe ou conjoint	Équivalent du crédit pour conjointe ou conjoint	Prestation fiscale pour enfants	Déduction pour frais de garde d'enfants
Deux revenus Femme Homme	 Oui Oui	 Non Non	 Non Non	 Oui Non	 Oui Oui
Revenu unique* Femme Homme	 Non Oui	 Non Oui	 Non Non	 Oui Non	 Non Non
Parent seul Ayant un revenu Sans revenu	 Oui Oui	 Non Non	 Oui Oui	 Oui Oui	 Oui Non
Besoin d'un revenu imposable?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Autres restrictions?		Réduit des revenus « de la conjointe ou du conjoint à charge »	Réduit des revenus de la « personne à charge équivalente à une conjointe ou un conjoint »	Critère de revenu	Plafonnée Reçus exigés
Revenu personnel et familial? **	Personnel	Personnel	Personnel	Familial	Personnel; personne à faible revenu

Remarques :

*Tient pour acquis un soutien de famille masculin, une femme à la maison avec les enfants. L'admissibilité est renversée si la femme est le soutien de famille.

** On entend ici par « revenu familial » le revenu global de conjoints qui cohabitent, non le revenu de tous les membres de la famille.

Plusieurs des crédits présentés dans le tableau 4 sont offerts aux contribuables ayant des enfants, sans pour autant leur être réservés exclusivement. Le crédit personnel est offert à toutes les déclarantes et à tous les déclarants qui ont de l'impôt à payer. Il a pour but de rendre le régime fiscal plus équitable en soustrayant à l'impôt un revenu de base (ministère des Finances 1999c). Le crédit pour conjointe ou conjoint est offert aux contribuables qui ont un revenu imposable et dont la conjointe ou le conjoint n'a pas ou presque pas de revenu personnel. Il vise à tenir compte de la capacité réduite de payer des contribuables qui subviennent aux besoins d'une conjointe ou d'un conjoint et n'a aucun rapport avec le fait qu'il y ait ou non des enfants à la maison. L'équivalent du crédit pour conjointe ou conjoint offert aux parents seuls n'est pas non plus réservé exclusivement aux familles ayant des enfants. Il est également offert aux personnes seules qui subviennent aux besoins d'un parent ou d'un grand-parent à leur charge.

Les seules dispositions fiscales réservées aux familles ayant des enfants sont la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et la déduction pour frais de garde d'enfants. La PFCE est offerte à toutes les familles à revenu faible ou moyen ayant des enfants et sa valeur diminue en fonction du revenu global de la conjointe ou du conjoint. Selon le ministère des Finances (1998), son but est double : fournir de l'aide aux familles à faible revenu et reconnaître la moindre capacité de payer de l'impôt des familles à revenu moyen. Par contre, la déduction pour frais de garde d'enfants « tient compte des coûts engagés par les chefs de familles monoparentales et les familles à deux revenus pour gagner un revenu d'entreprise ou un revenu d'emploi, poursuivre des études ou effectuer des travaux de recherche » (ministère des Finances 1998 : 150). À ce titre, elle n'est offerte qu'aux familles dont les parents travaillent ou poursuivent des études.

Il ressort du tableau 4 que les familles à revenu élevé sans frais de garde admissibles ne reçoivent aucune compensation pour les répercussions des dépenses engagées pour les enfants sur leur capacité de payer. Bien qu'on présente souvent cette situation comme une injustice entre les familles à revenu unique et celles à deux revenus, les familles à deux revenus sans frais de garde d'enfants peuvent aussi être admissibles aux autres prestations pour enfants en raison de leur revenu global. De plus, les familles à revenu moyen reçoivent des prestations pour enfants minimales. Si elles n'ont aucuns frais de garde admissibles, elles ne reçoivent également qu'une très faible compensation pour les répercussions des coûts du soin des enfants sur leur capacité de payer. Cela a engendré une perception d'injustice au sein du régime fiscal. Dans les chapitres suivants, nous traiterons des éléments constitutifs de cette perception : la reconnaissance des enfants dans le régime fiscal, l'unité d'imposition et la compensation pour les frais de garde d'enfants.

8. LA RECONNAISSANCE DES ENFANTS DANS LE RÉGIME FISCAL

La présence d'enfants à charge influe manifestement sur la capacité de payer des contribuables. Les frais engagés pour le soin d'un enfant sont estimés à un peu moins de 6 000 $ par année, sans compter les frais de garde (CCDS 1996, 1998). Le principe d'équité horizontale semblerait exiger que les contribuables ayant des enfants à leur charge ne soient pas traités de la même façon que les familles sans enfants à charge aux fins de l'impôt. Malgré cela, il n'y a plus, depuis 1992, de reconnaissance universelle, au Canada, de l'incidence des coûts engagés pour le soin des enfants sur la capacité de payer. Cette année-là, une prestation assortie d'un critère de revenu a remplacé les crédits d'impôt pour enfants et les allocations familiales dont pouvaient profiter auparavant toutes les Canadiennes et tous les Canadiens. Le Canada est devenu l'un des deux seuls pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dont le régime fiscal ne reconnaît pas l'incidence des coûts engagés pour les enfants sur la capacité de payer de leurs parents.

L'histoire de la reconnaissance des enfants dans le régime fiscal du Canada a débuté peu de temps après l'instauration de l'impôt sur le revenu. En 1919, on a instauré une exemption d'impôt pour enfants, qui est demeurée en vigueur jusqu'en 1988. On déduisait du revenu total des contribuables un montant pour chaque enfant à charge, avant de mesurer le revenu imposable. Au cours de la réforme fiscale de 1988, cette exemption a été convertie en crédit non remboursable, déduit de l'impôt à payer. Malgré le passage de la déduction au crédit, le crédit d'impôt pour enfants a conservé son caractère universel. Tous les contribuables profitaient de la même économie d'impôt en compensation des frais engagés pour le soin des enfants, à condition d'avoir un revenu imposable suffisant pour déduire le crédit.

Ni le crédit d'impôt pour enfants ni la déduction d'impôt pour enfants ne profitaient aux familles sans revenu imposable. Pour faire en sorte qu'on aide aussi ces personnes à payer les frais engagés pour le soin des enfants, un crédit d'impôt remboursable a été instauré en 1979 et est demeuré en vigueur jusqu'en 1993. Ce crédit complétait le programme d'allocations familiales, mis en place en 1945, qui versait une allocation fixe par enfant à toutes les familles ayant des enfants[15]. En 1993, les crédits d'impôt pour enfants, remboursables et non remboursables, ainsi que le programme d'allocations familiales ont été remplacés par une « prestation intégrée pour enfants ». Toutefois, la nouvelle prestation ne revêtait pas un caractère universel. Elle n'était offerte qu'aux familles ayant des enfants et satisfaisant à un critère de revenu. Elle modifiait la base du calcul, qui passait du revenu de la personne physique, au « revenu familial »[16]. Avec cette dernière métamorphose, la compensation des frais engagés pour le soin des enfants est devenue un avantage social plutôt qu'une caractéristique fondamentale de l'équité fiscale.

Il faut remarquer que la compensation des frais engagés pour le soin des enfants n'est que l'un des rôles joués par une prestation pour enfants sur le plan historique. Aussi appelé « équité horizontale », ce but tient compte non seulement des frais engagés par les parents (par rapport aux familles sans enfant), mais aussi de la contribution que font les parents à la société en élevant la prochaine génération de citoyennes et de citoyens, de travailleuses et de travailleurs, et de contribuables. Comme l'ont souligné Battle et Mendelson (1997), la prestation pour enfants poursuit au Canada deux autres objectifs : elle a un rôle de lutte contre la pauvreté pour suppléer

aux revenus des familles pauvres ou à revenu modeste, et un rôle de stabilisation économique pour remettre de l'argent aux contribuables afin de stimuler la demande pour des biens de consommation et d'aider à contrer la récession.

La prestation fiscale canadienne pour enfants

À l'heure actuelle, la prestation pour enfants est la PFCE, qui comporte deux volets : une prestation de base et un supplément. La prestation de base maximale de 1 104 $ est offerte aux familles ayant des enfants dont le revenu imposable est inférieur à 30 004 $. Ce montant est augmenté de 219 $ par année pour chaque enfant de moins de sept ans, si on ne réclame aucun frais de garde d'enfants aux termes de l'article 63 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Enfin, la prestation de base comprend 77 $ par enfant par année si la famille compte plus de deux enfants. Au-delà du seuil, la prestation de base est réduite d'un certain pourcentage (taux de récupération fiscale)[17] jusqu'à ce qu'elle disparaisse complètement pour les familles dont le revenu imposable dépasse environ 71 000 $.

Outre la prestation de base, les familles dont le revenu est inférieur à 30 004 $ peuvent recevoir le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE). Un supplément maximal de 977 $ par année pour le premier enfant, 771 $ pour le deuxième et 694 $ pour le troisième est offert aux familles dont le revenu est inférieur à 21 214 $. Le supplément est également réduit d'un certain pourcentage au-delà de ce seuil, mais à un taux de loin supérieur à celui qui s'applique à la prestation de base[18]. Il n'est plus accessible aux familles dont le revenu dépasse 30 004 $.

La prestation pour enfants est payable au parent qui joue le principal rôle dans la prestation de soins à l'enfant. Si les parents vivent ensemble, on présume qu'il s'agit de la femme, à moins qu'elle ne reconnaisse par écrit ne pas être la principale dispensatrice de soins. La loi ne renferme aucune disposition permettant de partager la prestation entre deux parents qui partagent la garde. Il doit exister une entente ou, à défaut d'entente, une décision des autorités fiscales, pour déterminer quel parent reçoit la prestation pour une période donnée.

Le SPNE est la contribution du gouvernement fédéral à un programme conjoint fédéral-provincial-territorial appelé la prestation nationale pour enfants (PNE). La PNE est un programme de lutte contre la pauvreté et non une disposition fiscale. Elle vise à réduire la pauvreté des enfants, à encourager la participation des parents au marché du travail et à harmoniser les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux à l'intention des enfants. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral a convenu d'instituer la PFCE, comprenant le SPNE et l'ancienne prestation fiscale pour enfants. Il s'agit d'une prestation assujettie à un critère de revenu et fondée sur des renseignements tirés des déclarations de revenus. L'équité horizontale entre les familles ayant des enfants et les familles sans enfant n'était pas l'un de ses buts. Par conséquent, les familles à revenu élevé ne reçoivent aucune prestation tandis que les familles à revenu moyen en reçoivent une faible. On a financé la prestation en partie en retirant les crédits d'impôt pour enfants offerts auparavant à l'ensemble des familles.

Dans le cadre de la PNE, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont accepté d'investir dans des programmes et des services conformes aux buts du programme. Ils financent ces programmes à même les économies faites en réduisant les prestations d'aide sociale provinciales

des montants équivalant à la différence entre le SPNE et les anciens crédits d'impôt pour enfants. Toutes les provinces sauf le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont accepté de récupérer l'augmentation auprès des prestataires de l'aide sociale. Dernièrement, le Manitoba a annoncé son intention de mettre un terme à la récupération[19].

La prestation nationale pour enfants a fait l'objet de critiques à la fois à titre de disposition fiscale et de mesure de lutte contre la pauvreté. Sur le plan de la politique fiscale, la critique la plus fréquente de la PFCE est qu'elle viole le principe de l'équité horizontale. Les personnes à revenu élevé ne reçoivent aucune compensation que ce soit pour les coûts du soin des enfants. Les familles à revenu modeste ayant des enfants sont traitées presque de la même façon que les familles à revenu modeste sans enfant, malgré les frais élevés engagés en raison de la présence d'enfants. Le but de la redistribution du revenu, que partagent la politique fiscale et la politique sociale, a fait oublier complètement le but de la distribution équitable du fardeau de l'imposition entre les contribuables.

L'abandon complet de tout respect du principe d'équité horizontale a de graves incidences qui débordent l'équité fiscale. Autre résultat, les frais engagés pour le soin des enfants, une responsabilité auparavant partagée entre les parents et la société, deviennent la seule responsabilité du parent. Ces frais ne sont plus acceptés comme dépenses légitimes non discrétionnaires dans le calcul de la capacité de payer. Ils se voient plutôt accorder la même reconnaissance, sur le plan fiscal, que le coût d'un « bateau de luxe » (Kesselman 1993). Les enfants sont désormais perçus comme une question de simple choix personnel, dont les avantages ne profitent qu'aux parents. La conséquence naturelle de cette façon de penser est d'attribuer la responsabilité totale de ces frais aux parents, comme s'il s'agissait d'un pur choix de consommation. En fondant le montant de la prestation sur le revenu familial plutôt que sur le revenu de la personne physique, le gouvernement confirme l'exclusion des frais engagés pour le soin des enfants du régime fiscal. On trouvera au chapitre 8 de plus amples détails sur les conséquences du recours à la famille comme unité de prestation.

Le fait de traiter les enfants comme des choix de consommation impose un lourd fardeau aux femmes. Si les enfants sont des choix de consommation, le fait que celles-ci soient désavantagées sur le marché du travail en raison de leur rôle de dispensatrices de soins devient aussi une question de choix. Si elles ont le choix, elles devraient donc subir les conséquences d'un tel choix. Il ne semble y avoir aucune bonne raison de recourir au régime fiscal pour remédier aux pires conséquences d'un tel choix. Après tout, on n'accorde aucun traitement préférentiel aux personnes qui choisissent d'utiliser leurs revenus pour s'acheter des bateaux de luxe, même s'ils se retrouvent sans le sou. Si l'on pousse cette logique un peu plus loin, la privatisation des frais engagés pour le soin des enfants remet en question la légitimité de tous les programmes sociaux qui aident les femmes à surmonter les désavantages systémiques qu'entraîne leur rôle de dispensatrices de soins.

La prestation pour enfants a également fait l'objet de critiques selon lesquelles elle est extrêmement inefficace. Étant donné que la prestation est ciblée et fondée sur le revenu familial, les contribuables des familles à revenu faible ou modeste connaissent des taux d'imposition marginaux extrêmement élevés, atteignant parfois 100 p. 100 (Davies 1998; Rowe et Woolley 1999; Sayeed 1999). Bien que cela résulte en partie de l'interaction avec les programmes d'aide sociale des provinces, les taux

auxquels sont assujettis les familles qui ne reçoivent aucune aide sociale sont également très élevés. Avant l'instauration du SPNE et de la récupération auprès des bénéficiaires de l'aide sociale, les familles qui recevaient de cette aide risquaient de perdre les prestations reçues au nom de leurs enfants lorsque leur revenu d'emploi atteignait un certain niveau. Le gouvernement croyait que cela les dissuaderait d'améliorer leur revenu d'emploi, surtout si elles risquaient aussi de perdre les assurances-médicaments et les assurances-soins dentaires. Avec l'instauration du SPNE et de la récupération de l'aide sociale, les familles conservent le même montant de « prestation pour enfants » lorsqu'elles renoncent à l'aide sociale, jusqu'à ce que leur revenu atteigne 21 214 $. À partir de ce seuil, elles perdent des prestations pour chaque dollar excédant la limite. La PFCE a certes réduit l'effet dissuasif sur le travail théoriquement associé à des taux d'imposition marginaux élevés, mais elle l'a surtout fait monter sur l'échelle des salaires.

La PFCE intègre les régimes d'imposition et de transfert en utilisant le régime fiscal pour offrir une prestation sociale qui est par ailleurs semblable à un programme de dépenses directes. Le droit et l'admissibilité à la prestation sont fondés sur les renseignements fiscaux tirés des déclarations de revenus. L'un des grands avantages de cette façon de procéder est que la collecte des renseignements est moins indiscrète que dans le cas des régimes d'aide sociale. De plus, les prestations versées au moyen du régime fiscal ne portent pas le stigmate associé aux prestations d'aide sociale. Par conséquent, les taux de participation sont plus élevés que dans le cas de programmes de dépenses directes semblables[20].

Dans l'optique de la politique sociale, la récupération du supplément auprès des parents qui reçoivent de l'aide sociale tourne en dérision le but de la lutte contre la pauvreté des enfants. Non seulement accroît-elle l'écart de revenu entre les familles qui reçoivent de l'aide sociale et les autres, mais ses effets sont nettement sexistes en raison du taux élevé de pauvreté chez les mères seules. En fait, pour 83 p. 100 des mères seules, la PFCE n'apporte absolument aucune augmentation du revenu (CNB 1998a). En outre, les mères seules sont également plus susceptibles de recevoir de l'aide pour de plus longues périodes en raison de leur situation désavantageuse sur le marché du travail, des responsabilités à l'égard du soin des enfants et de l'absence de mécanismes de soutien suffisants (CNB 1998b). Non seulement elles et leurs enfants ne reçoivent-ils aucune prestation en raison de la récupération, mais elles se voient cantonnées davantage dans la catégorie des « pauvres non méritants » (Pulkingham 1997 : 206-207).

La récupération punit les enfants des familles bénéficiaires de l'aide sociale en raison de la source du revenu de leurs parents et rend l'obtention des prestations conditionnelle au comportement des parents. Il s'agit plus d'un programme de réforme de l'aide sociale ou d'une stratégie de faibles revenus visant à garantir aux employeurs un approvisionnement en main-d'oeuvre à bon marché que d'un programme de lutte contre la pauvreté des enfants (Kitchman 1997; Wiggins 1997). Même si le fait de récompenser la participation au marché du travail était un but convenable pour une prestation pour enfants, le régime fiscal n'est pas vraiment conçu pour verser un tel type de prestation. Il ne peut établir de distinction entre les enfants des parents dont la participation au marché du travail est limitée par une déficience ou une maladie ou, encore, limitée indépendamment de leur volonté par le chômage, et ceux pour qui une telle mesure sert effectivement d'incitation au travail. Il punit également les mères seules qui travaillent à plein temps à faible salaire et qui reçoivent des prestations complémentaires de l'aide sociale pour les aider à joindre les deux bouts.

De plus, il n'établit aucune distinction entre les sources de revenu, si ce n'est le revenu gagné et le revenu non gagné. Une mère seule dont tout le revenu provient d'une pension alimentaire reçoit la même prestation que si le même revenu provenait d'une rémunération. La PFCE encourage plus l'autonomie à l'égard de l'aide sociale que la participation au marché du travail.

En outre, la PFCE ne fait pas grand chose pour les familles à revenu modeste. Les familles dont le revenu dépasse 30 004 $ ne sont pas du tout admissibles au supplément. Seules les familles dont le revenu est inférieur à 30 004 $ reçoivent la pleine prestation de base. Cette prestation est réduite d'un dollar pour chaque dollar de revenu au-delà de ce seuil. Bien que les deux derniers budgets aient étendu l'admissibilité à la prestation de base à un plus grand nombre de familles à revenu moyen, le faible montant de la prestation et sa réimposition signifient toujours qu'un grand nombre de familles canadiennes ne reçoivent qu'une compensation minime pour le coût des soins dispensés aux enfants. Par exemple, une famille ayant un enfant de plus de sept ans et un revenu familial de 60 000 $ ne reçoit que 354 $ par année. Une famille dont le revenu est d'environ 74 000 $ ne reçoit aucune compensation que ce soit pour les effets des coûts du soin de cet enfant sur la capacité des parents de payer de l'impôt[21].

Selon le régime en place, un seul parent peut recevoir les prestations. Cette restriction peut causer des difficultés aux parents qui sont séparés, mais qui partagent également la garde des enfants. Le partage de la prestation dépend de la bonne volonté des parents séparés et ouvre la porte à l'utilisation de la prestation pour enfants comme outil de négociation. L'Agence des douanes et du revenu du Canada permet de partager la prestation en permettant à un parent de la recevoir pour une moitié de l'année et à l'autre pour l'autre moitié. Toutefois, les frais de logement et autres doivent être assumés à plein temps, ce qui porte un grave préjudice aux mères seules à faible revenu. De plus, dans les provinces où l'obtention de la PFCE est un préalable à l'obtention des prestations de l'aide sociale, les mères peuvent effectivement se voir refuser la possibilité de partager la garde de leurs enfants.

Le fait de fonder l'admissibilité à la prestation sur le revenu familial plutôt que sur le revenu personnel touche aussi les femmes d'une façon différente. Celles-ci sont plus susceptibles d'avoir la garde de leurs enfants après la séparation. En outre, leur revenu est plus susceptible d'être inférieur à celui du conjoint visé. En fondant les prestations sur le revenu familial, on s'écarte aussi de la norme selon laquelle l'impôt doit être fondé sur le revenu personnel. Nous allons passer maintenant à la question de l'unité d'imposition et de l'unité de prestation appropriées et nous demander si elles devraient être ramenées à une seule et même unité.

L'unité d'imposition

L'une des façons de réagir aux répercussions du soin des enfants est de mesurer la capacité de payer en fonction de la situation familiale. Toutefois, le régime fiscal canadien prend la personne physique comme objet de l'impôt, tout en tenant compte des relations familiales dans certaines dispositions. En règle générale, tous les membres de la famille qui gagnent un revenu doivent produire leur propre déclaration de revenus et payer de l'impôt uniquement sur leurs propres revenus. Malgré ce fait, la plupart des prestations versées par l'entremise du régime fiscal sont fondées sur le revenu familial, défini comme étant le revenu global de la personne et de la conjointe ou du conjoint concerné. La pertinence de l'utilisation de la personne physique comme

unité d'imposition pour évaluer l'impôt à payer, ainsi que le caractère incohérent du recours à une unité différente pour le volet prestations du régime d'imposition et de prestations n'ont jamais cessé d'être débattus depuis l'époque de la Commission Carter.

L'unité d'imposition pour l'impôt à payer

La Commission Carter a souligné que l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition violait le principe de l'imposition fondée sur la capacité de payer. Comme la Commission croyait que les familles étaient les unités économiques fondamentales de la société, elle a tenu pour acquis que les ressources étaient partagées entre les membres de la famille au sein de cette unité. Par conséquent, c'était la capacité de payer de l'unité qui devait être imposée (1966, vol. 3 : 123-124). La Commission a soutenu que l'imposition du revenu des personnes physiques débouchait sur un résultat complètement inéquitable, c'est-à-dire que les familles ayant le même revenu total payaient des impôts différents selon la provenance du revenu (une conjointe, un conjoint ou les deux) et la part de chaque personne. En raison des économies d'échelle faites grâce au partage des dépenses au sein d'une famille, Carter a également recommandé que les couples mariés soient assujettis à un barème d'imposition différent de celui des personnes physiques. Toutefois, la recommandation d'utiliser la famille comme unité d'imposition a été rejetée par le gouvernement qui y voyait le mariage comme pénalisant une épouse qui travaillait à l'extérieur du foyer en taxant son revenu au taux marginal de son mari (ministère des Finances 1969). En d'autres termes, le souci d'efficacité a pris le pas sur l'équité perçue.

Les thèmes soulevés dans ces premières discussions sont encore d'actualité. En raison de la décision de conserver la personne physique comme unité d'imposition, les familles à revenu unique et à double revenu gagnant le même revenu paient des montants d'impôt différents. Il arrive aussi qu'elles soient assujetties à des taux d'imposition différents selon la répartition des revenus entre les conjoints. Une famille à revenu unique qui gagne 60 000 $ est imposée à un taux marginal fédéral de 29 p. 100, ce qui équivaut à 12 962 $ d'impôt à payer[22]. Il ne reste que 47 038 $ pour les dépenses discrétionnaires[23]. Une famille à deux revenus où les deux conjoints gagnent 30 000 $ chacun reçoit le même revenu total. Toutefois, chaque conjoint est imposé à un taux marginal de 26 p. 100 et paie 5 136 $. Le montant total d'impôt à payer n'est donc que de 10 272 $ et il reste 49 728 $ pour les dépenses discrétionnaires. Si l'on admet que la famille est l'unité économique fondamentale, le principe d'imposition fondé sur la capacité de payer est manifestement violé. C'est ce résultat qui a engendré la perception que l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition entraîne une injustice entre les familles à revenu unique et celles à deux revenus et qui a fait croire que la solution au problème consistait à imposer le revenu global des deux types de familles.

Le fait d'imposer tant les familles à revenu unique que les familles à deux revenus en fonction du revenu total donnerait lieu au paiement du même montant d'impôt. Toutefois, on obtient le même résultat en éliminant la progressivité du régime (ministère des Finances 1999b). Dans un régime comportant un taux d'imposition unique fixe de 20 p. 100, la personne seule paierait 12 000 $ d'impôt sur son revenu. Le couple à deux revenus paierait aussi 12 000 $, soit 6 000 $ par personne. L'injustice perçue entre les familles à revenu unique et celles à deux revenus est donc tout autant le résultat de la progressivité de notre régime que de l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition.

Même si la famille est l'unité économique appropriée, l'injustice entre les familles à revenu unique et celles à deux revenus n'est pas aussi grande que le calcul semble l'indiquer. Une famille où les deux conjoints gagnent un revenu doit acquitter deux ensembles de frais associés au fait de gagner un revenu, y compris deux ensembles de retenues à la source pour les charges sociales, ainsi que des frais divers tels que les vêtements nécessaires pour aller travailler et l'accroissement des coûts engendrés par les mesures d'économie de temps nécessaires pour faire place à deux horaires de travail. De plus, dans notre régime, la famille à revenu unique n'est assujettie à aucun impôt pour un revenu fictif découlant de la production accrue, au sein du ménage, de la conjointe ou du conjoint sans revenu. Lorsqu'on tient compte de ces calculs, l'injustice fiscale disparaît, à toutes fins utiles (ministère des Finances 1999b).

Sur le plan historique, la principale raison invoquée pour conserver la personne physique comme unité d'imposition a été l'effet de cette façon de procéder sur la participation des femmes au marché du travail. Selon cette théorie, les femmes, à titre de « salariées secondaires », sont réputées avoir le choix de travailler ou non. Dans le cadre d'un régime d'imposition conjointe, elles paieraient de l'impôt au taux marginal supérieur de leur conjoint, même si leurs revenus prévus sont bien inférieurs à ceux de celui-ci. Cette situation, conjuguée à la non-imposition du revenu fictif de la production du ménage, produit une forte distorsion dans le choix des femmes d'entrer sur le marché du travail, en les pénalisant pour occuper un emploi rémunéré et en subventionnant le travail non rémunéré. Lorsqu'on utilise la personne physique comme unité d'imposition, les femmes sont imposées à leur propre taux d'imposition marginal, ce qui est beaucoup plus efficace que l'imposition conjointe.

On a critiqué la théorie du salarié secondaire parce qu'elle tient pour acquis que les femmes sont des salariées « secondaires » qui ont le « choix » d'exercer un travail rémunéré ou non (Gribich 1991; Maloney 1994). En fait, de nombreuses femmes travaillent parce que leur revenu est nécessaire pour subvenir aux besoins de leur famille et pas seulement pour avoir de l'« argent de poche ». Il se peut qu'elles travaillent à temps partiel par choix ou parce que c'est le seul travail qu'elles peuvent trouver. Quant aux femmes qui travaillent au foyer, il se peut qu'elles le fassent par choix mais aussi en raison du taux élevé de chômage qui frappe les femmes. Bien que l'offre de main-d'oeuvre féminine soit empiriquement beaucoup plus élastique que celle de la main-d'oeuvre masculine, cela peut être dû à une discrimination salariale sur le marché plutôt qu'à la prétendue qualité de salariées secondaires des femmes (Maloney 1994). Les frais de garde d'enfants ont également un effet prononcé sur la capacité des femmes d'exercer un travail rémunéré (Averett *et al.* 1997; Cleveland *et al.* 1996). On peut justifier le calcul de l'impôt à partir du revenu personnel en affirmant qu'il réduit les obstacles au travail rémunéré des femmes plutôt qu'en formulant des hypothèses paternalistes au sujet de la place du revenu des femmes dans la famille.

Outre les arguments relatifs à l'efficacité, on a également invoqué l'indépendance et l'autonomie des femmes pour justifier les écarts par rapport au principe de la capacité de payer (London 1988; Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993; Boessenkool 1999). Prendre le couple comme unité d'imposition signifierait que les femmes ne sont pas considérées comme distinctes de leurs relations avec les hommes. En raison des répercussions sur la participation des femmes au marché du travail dont il a été question ci-dessus, l'indépendance économique actuelle et future des femmes serait compromise. Le fait de décourager un travail rémunéré perpétuerait la

pénurie de compétences spécialisées chez les femmes, ce qui nuirait à leurs capacités actuelles et futures de monnayer leur savoir-faire et d'obtenir de bons salaires. Cela aurait, par la suite, des effets sur leurs cotisations aux régimes de pension et accroîtrait les risques de pauvreté chez les femmes âgées.

Le respect de l'intimité des conjoints est une autre raison invoquée pour justifier l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition. Une déclaration conjointe exigerait la divulgation complète de toutes les transactions financières nécessaires pour produire une déclaration de revenus. À l'heure actuelle, les renseignements contenus dans chaque déclaration sont confidentiels et ne peuvent être divulgués sans autorisation, même à une conjointe ou un conjoint. Toutefois, cette raison est plus convaincante dans le cas des contribuables à revenu élevé, dont la majorité sont des hommes, que dans les autres cas. En premier lieu, il ne s'agirait d'un changement prononcé par rapport à la situation actuelle que pour les conjoints à revenu élevé ayant des enfants et pour les couples sans enfant. Les conjointes et conjoints qui se prévalent des prestations offertes par l'entremise du régime fiscal, qui sont fondées sur le revenu familial, doivent connaître et divulguer les revenus de la conjointe ou du conjoint ainsi que leurs propres revenus afin d'y être admissibles. Pour la majorité des familles où le revenu gagné est la principale source de revenu, cela équivaut, de toute façon, à une divulgation pleine et entière.

Le choix de la personne physique comme unité d'imposition a été justifié par des motifs d'efficacité, ainsi que par des motifs d'indépendance et d'autonomie économiques des femmes, même s'il a été généralement reconnu qu'on violait ainsi l'équité verticale et horizontale. Toutefois, des travaux récents effectués par des économistes féministes contestent l'hypothèse voulant que la famille soit l'unité économique la plus pertinente aux fins de la détermination de la capacité de payer. On soupçonne depuis longtemps que, dans les familles à revenu élevé, les conjoints ne mettent pas en commun leurs ressources (Dulude 1985). Dans ces familles, tout indique que l'homme est plus susceptible de contrôler les finances, à moins que les deux conjoints ne gagnent un revenu. Dans ce cas, les conjoints contrôlent les ressources en proportion de leur contribution relative (Pahl 1989 : 168-177). Dans les familles à faible revenu, les femmes sont quand même plus susceptibles d'être chargées de la gestion courante des finances familiales, mais les hommes sont quand même plus susceptibles de déterminer comment l'argent est affecté (Goode *et al.* 1998 : 25-33). Le partage des ressources et le contrôle partagé des ressources existent en fait couramment dans tous les types de famille. Toutefois, les données révèlent que cette façon de procéder n'est pas la norme, peu importe le type de famille (Pahl 1989; Lundberg *et al.* 1998). Étant donné la stabilité de moins en moins grande des relations et l'évolution des modèles familiaux, l'hypothèse voulant qu'une conjointe ou un conjoint ait une plus grande capacité de payer parce l'autre conjoint ou conjointe a un revenu plus élevé peut être encore plus difficile à corroborer (London 1988; Boessenkool 1999). Par conséquent, même si l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition n'était pas justifiable pour des motifs d'équité à l'époque de la Commission Carter, elle pourrait l'être aujourd'hui.

L'unité bénéficiaire

À la différence du volet imposition du régime d'imposition et de transferts, les prestations offertes par l'entremise du régime fiscal sont fondées sur le revenu à la fois de la personne qui

produit une déclaration et de la conjointe ou du conjoint. Ces prestations comprennent la prestation fiscale pour enfants et le crédit pour taxe sur les produits et services[24]. Le terme « conjointe ou conjoint » comprend à la fois les conjoints mariés et de fait et la conjointe ou le conjoint est défini comme une personne avec qui le contribuable a eu un enfant et une personne du sexe opposé avec qui le contribuable vit en union conjugale depuis au moins 12 mois à la fin de l'année d'imposition[25]. Le revenu total du couple sert à déterminer l'admissibilité aux prestations et leur montant.

On a justifié l'incohérence entre le régime fiscal et le régime de transferts en soutenant que les prestations versées par l'entremise du régime fiscal ne sont pas différentes de celles versées par l'entremise des programmes de dépenses directes, et que les programmes de dépenses directes utilisent la famille comme unité bénéficiaire. L'utilisation de la famille pour les programmes de dépenses directes se fonde sur la croyance que la famille est l'unité économique de base et que tous ses membres ont accès aux ressources des membres individuels de la famille. Comme les familles à faible revenu n'ont que peu de revenu disponible, on suppose que les membres partagent les avantages du peu de revenu dont dispose la famille. Par conséquent, on devrait utiliser le revenu de la famille pour déterminer le besoin économique. La prestation pour enfants et le crédit pour TPS visent les familles à revenu faible ou modeste et exigent, par conséquent, l'évaluation du « besoin ».

En fondant le montant des prestations pour enfants sur le revenu des deux conjoints, on présume que tout ce revenu est disponible pour répondre aux besoins de ces enfants. Toutefois, l'hypothèse que les familles à faible revenu partagent le revenu n'est pas attestée par la recherche. Bien qu'il arrive que certaines familles à faible revenu partagent leurs ressources plus spontanément que les familles à revenu élevé, rien ne prouve qu'elles le font en proportion suffisante pour justifier l'élaboration d'une politique en fonction de cette hypothèse. En fait, tout indique que les femmes victimes de mauvais traitements et celles qui vivent dans des familles où il n'y a aucun revenu gagné ont très peu accès aux ressources financières « familiales » (Pahl 1989). Puisqu'il s'agit là des femmes les plus vulnérables et les plus démunies financièrement, il est illogique de fonder les prestations pour leurs enfants sur un revenu auquel elles n'ont pas accès. Malheureusement, nous ne possédons pas encore de tableau précis de la situation économique à l'intérieur des ménages du Canada. Toutefois, la recherche révèle que la présomption que les membres de la famille ont un accès égal aux ressources, lorsqu'en fait il n'en est rien, débouche sur un taux de pauvreté 57 fois plus élevé chez les enfants que chez leurs pères (Woolley et Marshall 1994)[26]. Cela a manifestement de graves conséquences pour l'unité bénéficiaire utilisée dans un programme de lutte contre la pauvreté des enfants.

Compte tenu du fait constaté que les prestations versées aux mères sont plus susceptibles d'être consacrées au ménage et aux enfants que les prestations versées aux pères, la prestation pour enfants est présumément versée à la mère[27]. Cela répond en partie aux questions soulevées ici sans pour autant les résoudre. Une mère sans revenu propre peut n'être admissible qu'à une prestation minimum parce que le revenu gagné par son conjoint est trop élevé. Si elle n'a effectivement aucun accès à ce revenu, elle ne pourra répondre aux besoins de l'enfant malgré le revenu élevé du ménage.

L'utilisation de la famille comme unité bénéficiaire prête également le flanc à la critique selon laquelle elle mine l'autonomie et l'indépendance économique des femmes. Le regroupement du revenu des conjoints aux fins de l'admissibilité aux prestations, tout comme la déclaration conjointe, entraîne la subordination de l'identité des femmes à celle des hommes avec lesquels elles cohabitent. Nous doutons qu'il soit justifiable de satisfaire le besoin d'indépendance économique des femmes à revenu élevé tout en passant outre au même besoin chez les femmes à faible revenu.

Même si la famille est acceptée comme unité bénéficiaire appropriée pour le régime de transferts, il se pose alors la question de savoir qui devrait en faire partie. À notre avis, l'unité bénéficiaire aux fins de l'évaluation de la prestation pour enfants devrait se rattacher à l'enfant lui-même, et non à sa mère. Elle devrait dépendre du revenu des membres du ménage qui ont l'obligation de subvenir aux besoins de l'enfant, peu importe la relation de la mère avec ces personnes. À l'heure actuelle, le revenu du conjoint concerné doit être inclus dans le calcul de la prestation pour enfants, peu importe sa relation avec l'enfant et sans égard à son obligation de verser ou non une pension alimentaire à cet enfant. Dans le contexte de l'aide sociale, les défenseurs des personnes à faible revenu ont dit craindre que cela n'entrave la formation de nouvelles familles. Bien que les hommes à faible revenu puissent accepter d'assumer la responsabilité financière d'une nouvelle conjointe au début de la cohabitation, il se peut qu'ils ne puissent ou ne veulent pas subvenir aux besoins d'un enfant issu d'une relation antérieure. Dans le contexte des prestations pour enfants, et compte tenu de ce que nous venons de dire, on peut craindre que le revenu d'un conjoint concerné sans lien de parenté avec l'enfant ne soit pas accessible au profit de l'enfant. Dans ces cas, il se peut que le seul revenu de la mère traduise mieux le besoin.

En fondant la prestation pour enfants sur le revenu personnel plutôt que sur le revenu global des conjoints, on accroîtrait le coût de la prestation pour enfants. En outre, certaines femmes qui n'ont pas ou presque pas de revenu propre recevraient la prestation maximale même si elles vivaient avec un conjoint au revenu élevé. Toutefois, étant donné que, dans de nombreuses familles, ce conjoint n'a aucune obligation légale de subvenir aux besoins des enfants de la femme[28], et que celle-ci ne peut subvenir à leurs besoins à même son propre revenu, cela est un résultat équitable. Le fait d'exiger d'une femme qu'elle affirme sa dépendance totale à l'égard de son conjoint pour les besoins de son enfant ainsi que pour elle-même est tout à fait contraire au but d'autonomie économique des femmes.

L'utilisation de la famille comme unité bénéficiaire soulève également le problème du respect des obligations, qui peut s'accentuer au fur et à mesure qu'augmente la valeur de la prestation. Des conjointes ou conjoints visés peuvent nier leur relation afin d'accroître la prestation, particulièrement s'il n'y a aucun lien de parenté avec l'enfant. Dans la plupart des cas, les autorités fiscales peuvent déterminer si un couple cohabite par recoupement des adresses. Elles tiennent ensuite pour acquis que la corésidence équivaut à la cohabitation et réévaluent les impôts et les prestations dans cette optique. Le couple peut contester cette caractérisation de sa relation en interjetant un appel relativement à toute réévaluation de l'impôt ou de la prestation qui en résulte. En élargissant la définition de conjointe ou conjoint pour y inclure les couples de même sexe, on risque d'accroître grandement les intrusions du système, puisque la vérification de l'adresse n'est manifestement pas suffisante pour en arriver à une présomption de situation de conjointe ou conjoint pour des corésidentes ou corésidents de même sexe, même si on peut la justifier dans le cas de couples hétérosexuels.

L'utilisation de la personne physique comme fondement de l'évaluation de l'impôt à payer et de la famille comme fondement de l'évaluation de l'admissibilité à la prestation pour enfants touche les femmes et les hommes de façons différentes. Lorsqu'on évalue l'impôt à payer en fonction de la personne, celle-ci a moins d'impôt à payer. Cette évaluation profite surtout aux personnes qui ont des revenus imposables et un impôt net à payer, en l'occurrence surtout des hommes. Par contre, en fondant les prestations sur le revenu familial, on réduit l'admissibilité à ces prestations. Étant donné que les femmes reçoivent plus souvent que les hommes les prestations pour enfants, on nuit davantage aux femmes qu'aux hommes en fondant l'admissibilité sur le revenu familial. Bien que l'utilisation des deux différentes bases puisse être considérée comme justifiée, il ne faudrait pas oublier les conséquences différentes selon le sexe. Dans le même ordre d'idées, l'inclusion des conjointes et conjoints de même sexe dans la définition de conjointe ou conjoint aura des répercussions semblables : les hommes homosexuels profiteront de la disponibilité des crédits familiaux tandis que les lesbiennes perdront la prestation pour enfants en raison de l'inclusion du revenu de leur conjointe dans le calcul des prestations pour enfants.

La récente assimilation de la prestation fiscale à un « allégement fiscal » pour les familles à revenu faible ou modeste suscite un dernier commentaire sur l'utilisation de la famille comme unité bénéficiaire aux fins du régime de transferts (ministère des Finances 1999a). Comme les Canadiennes et les Canadiens paient des impôts à titre de personnes physiques, l'allégement fiscal ne peut être accordé que sur une base individuelle. Si la prestation pour enfants est calculée en fonction de la personne physique, son assimilation à un allégement fiscal peut être justifiable. Sinon, il semble que les personnes obtiennent un allégement fiscal si elles ont un revenu élevé, mais que les contribuables à revenu faible ou moyen obtiennent un allégement fiscal en fonction du revenu familial.

La « personne physique en relation »

L'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition a fait l'objet de critiques pour la raison que les êtres humains n'existent pas isolément. On a aussi critiqué le fait d'englober les personnes dans la famille, car cela ne tient pas compte de leur individualité. Julie Nelson a proposé de considérer les gens comme des « personnes physiques en relation ». Elle entend par là les particulières et les particuliers et les personnes à leur charge (Nelson 1991). Le régime fiscal canadien agit de la sorte par l'entremise des crédits d'impôt offerts pour les membres de la famille à charge. Cependant, comme notre unité d'imposition est la personne physique, ces rajustements font figure d'anomalie au lieu d'être partie intégrante du régime fiscal (London 1988). En prenant plutôt la personne physique en relation comme unité d'imposition, on obtient un fondement théorique pour ces écarts manifestes.

On peut en outre justifier ainsi le fait de fonder la prestation pour enfants sur le revenu global des adultes qui sont « en relation » avec l'enfant, plutôt que sur le revenu des personnes qui se trouvent à coucher avec la mère. De plus, on obtient alors un cadre pour régler le problème du traitement de la prestation pour enfants dans les cas de garde partagée. Étant donné que l'enfant est « en relation » avec les deux parents, ceux-ci devraient être tous deux admissibles à une partie de la prestation s'ils partagent à parts égales le soin de l'enfant.

En considérant l'unité d'imposition comme étant la personne physique en relation, on obtient aussi une façon rationnelle d'envisager la question de la reconnaissance fiscale des pensions alimentaires. Bien que la pension reçue au nom de l'enfant ne devrait pas être imposable, au même titre que tout autre revenu reçu au nom de l'enfant ne l'est pas, il est manifeste que l'enfant est à la charge des deux parents. Par conséquent, les hommes qui paient une pension alimentaire devraient voir reconnaître, sur le plan fiscal, les répercussions du respect de leurs obligations à l'égard des personnes à leur charge. Cela n'équivaut pas à laisser entendre qu'il existe une unité familiale postérieure au divorce, comme le faisait la cour dans l'affaire *Thibaudeau*. Le père n'est pas considéré comme une personne physique en relation avec la mère, mais seulement avec son enfant. En plus d'être bien fondée sur le plan fiscal, une telle politique favorise la poursuite du but consistant à encourager le partage des responsabilités parentales.

En conclusion, l'utilisation de la personne physique comme unité d'imposition est justifiable non seulement sur le plan de l'efficacité mais aussi sur celui de l'équité. De plus, l'utilisation du revenu de la personne et de la conjointe ou du conjoint visé pour calculer les prestations, particulièrement les prestations pour enfants, devrait faire l'objet d'un examen. Si l'on détermine que la famille est l'unité bénéficiaire appropriée, le calcul de la prestation devrait alors être fondé sur le revenu de la personne principale dispensatrice de soins et de la conjointe ou du conjoint visé seulement si cette personne a une obligation alimentaire envers l'enfant.

9. LES FRAIS DE GARDE D'ENFANTS

Le régime fiscal tient compte du volet « garde des enfants » des frais engagés pour le soin des enfants au moyen de la déduction pour frais de garde d'enfants et, à un degré beaucoup moindre, de la prestation pour enfants. Depuis qu'on a remplacé les crédits d'impôt pour enfants par des prestations pour enfants assujetties à un critère de revenu, la seule disposition relative aux enfants dont pourraient se prévaloir tous les contribuables ayant des enfants est la déduction pour frais de garde d'enfants. Toutefois, cette déduction est réservée aux familles qui ont payé des frais de garde d'enfants à une tierce personne pour que les parents puissent travailler ou étudier. Les familles dont l'un des parents demeure à la maison avec les enfants, et que le revenu rend inadmissibles aux prestations pour enfants, ne reçoivent aucune compensation fiscale pour les coûts du soin de leurs enfants. De plus, comme la déduction pour frais de garde d'enfants est la seule disposition universelle offerte à l'égard des enfants, le régime fiscal semble récompenser les familles où les deux conjoints ont un emploi rémunéré et punir celles où l'un des conjoints décide de rester à la maison pour prendre soin des enfants, même si cela n'a aucune incidence directe sur la situation fiscale des familles où un seul des conjoints travaille[29].

Les enjeux de ce débat sont cruciaux pour l'indépendance économique et l'autonomie des femmes. Ils constituent aussi le lien entre la reconnaissance de la valeur du travail rémunéré des femmes et celle de la valeur de leur travail non rémunéré, à titre de dispensatrices de soins. Nous examinons d'abord les dispositions qui sont susceptibles de reconnaître à la fois le travail rémunéré et le travail à titre de dispensatrice de soins, et nous les analysons du point de vue de leurs répercussions sur les femmes.

Déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE)

La DFGE reconnaît les répercussions des coûts engagés pour gagner un revenu[30]. Avant 1972, il n'existait aucune reconnaissance de ces coûts. La *Loi de l'impôt sur le revenu* a été adoptée à une époque où la grande majorité des familles ayant des revenus imposables ne comptaient qu'un seul revenu de travail, l'homme étant le soutien de famille et la femme, la dispensatrice de soins. Même s'il existait des exemptions pour la conjointe ou le conjoint qui n'avait pas de revenu personnel et pour les enfants, il n'y avait aucune disposition expresse pour les frais de garde d'enfants, que l'on considérait comme des dépenses personnelles discrétionnaires, occasionnées par le choix qu'avait fait la mère de gagner un revenu au lieu de garder ses enfants. Il a fallu attendre 1972, avec la déduction pour frais de garde d'enfants, pour que ces frais soient officiellement reconnus.

La déduction pour frais de garde d'enfants faisait partie de la réforme du régime fiscal qui a suivi la publication du rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter). Le rapport recommandait que les frais non discrétionnaires occasionnés aux familles dont la mère travaillait soient reconnus au moyen d'un crédit pour les dépenses au taux marginal le plus élevé. Vu la difficulté de déterminer si les frais de garde d'enfants étaient nécessaires pour gagner un revenu et quel en était le montant nécessaire, Carter recommandait que le crédit soit plafonné (Commission

royale d'enquête sur la fiscalité 1966, vol. 3, 19-20). Pour reconnaître le fait que lorsqu'un parent seul travaille, ou lorsque les deux parents travaillent, les frais de garde d'enfants constituent un coût réel engagé pour gagner un revenu (ministère des Finances 1969), la déduction pour frais de garde d'enfants a été instaurée en 1972 à l'intention des mères au travail.

La déduction pour frais de garde d'enfants a subi de nombreux changements depuis sa création. D'abord conçue en tant que déduction accessible seulement aux mères au travail, elle est devenue accessible au conjoint ayant le revenu le plus bas à la suite d'une contestation en vertu du Code canadien des droits de la personne, en 1983. Le plafond a aussi été haussé plusieurs fois. Enfin, en 1996, la portée de la déduction a été étendue de façon à ce qu'elle soit accessible non seulement aux familles dont les deux conjoints sont sur le marché du travail, mais aussi à celles où au moins un adulte est aux études à temps plein (Hung 1998). En 1998, la déduction est devenue accessible aux étudiantes et aux étudiants à temps partiel (ministère des Finances 1998).

La déduction pour frais de garde d'enfants est offerte aux familles à même de produire des reçus pour ces frais. La déduction maximale actuelle est de 7 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans et de 4 000 $ pour les enfants de moins de 16 ans. Le budget de 2000 a annoncé que la déduction serait portée à 10 000 $ pour les contribuables dont les enfants souffrent de déficience grave et qui sont admissibles au montant pour personnes handicapées (ministère des Finances 2000b).

La DFGE est déterminée selon le revenu gagné par la personne admissible à la déduction et non pas selon le revenu familial. Toutefois, dans une famille de deux adultes, c'est la conjointe ou le conjoint qui a le revenu le plus faible qui doit se prévaloir de la déduction, sauf dans certaines circonstances particulières[31]. La valeur de la déduction est limitée au moindre de deux montants : le coût réel des frais de garde d'enfants admissibles ou les deux tiers du revenu gagné par la ou le contribuable. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le plafond s'élève à 7 000 $ pour chaque enfant de moins de sept ans ou pour qui une déduction de personne à charge a été demandée en raison d'une incapacité grave, et à 4 000 $ pour chaque enfant ayant entre sept et 16 ans.

Le montant de la déduction est fixé en fonction du revenu gagné, qui comprend le revenu d'emploi ainsi que les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec. Le revenu n'englobe pas l'assurance-emploi, les paiements de pension alimentaire ou d'autres revenus, sauf dans le cas de parents seuls qui sont aux études ou en formation, ou de familles où les deux adultes sont aux études ou en formation.

Pour être admissibles à la déduction, les frais de garde d'enfants doivent avoir été engagés pour permettre à la ou au contribuable ou à la personne assumant les coûts du soin des enfants ou de l'enfant d'être en emploi, d'être une travailleuse ou un travailleur autonome actif, d'effectuer des recherches subventionnées, ou de faire des études ou suivre une formation. Si l'une de ces conditions est remplie, les postes de dépenses admissibles à titre de frais de garde d'enfants sont nombreux. Ils comprennent les paiements faits à des

dispensatrices ou dispensateurs de soins admissibles, à des garderies et à des écoles prématernelles de jour, ainsi que les paiements à des établissements d'enseignement pour la partie des frais qui se rapportent à des services de garde d'enfants. Les paiements versés à des camps de jour et à des écoles de sports de jour ainsi qu'à des pensionnats, des écoles de sports offrant des services d'hébergement et des colonies de vacances sont acceptés, jusqu'à concurrence de montants maximaux établis, à condition qu'ils aient été faits pour permettre la participation au marché du travail ou des études[32].

Même si la catégorie des dépenses admissibles est vaste, les catégories de personnes qui peuvent être considérées comme des dispensatrices ou des dispensateurs de soins aux fins de la DFGE sont restreintes[33]. Le conjoint ou la conjointe de la ou du contribuable, les parents de l'enfant et les personnes ayant un lien de parenté avec la ou le contribuable qui n'ont pas 18 ans ne sont pas admissibles en tant que prestataires de services de garde. Les paiements faits à ces personnes ne sont pas déductibles. La personne qui demande la déduction doit aussi avoir en main les reçus afférents, même s'ils n'ont pas à être produits avec la déclaration de revenus.

Dispositions relatives à la prestation fiscale pour enfants

La prestation pour enfants compense aussi une partie des coûts du soin des enfants. Bien qu'elle ne définisse pas les coûts liés au soin des enfants, elle a pour objet de les compenser. La prestation supplémentaire accordée pour les enfants de moins de sept ans est réduite de 25 p. 100 de toute déduction faite à titre de déduction pour frais de garde d'enfants. Cela donne à penser que son objet est d'indemniser les parents pour les coûts de la prestation de soins non rémunérée. Toutefois, bien que cette prestation supplémentaire fasse partie de l'indemnité de base et qu'elle touche environ 80 p. 100 des familles ayant des enfants, sa valeur maximale annuelle par enfant est de 213 $[34].

En plus de réduire le montant de la prestation supplémentaire pour les enfants de moins de sept ans, la déduction pour frais de garde d'enfants et la prestation fiscale pour enfants interagissent d'autres façons. Le montant de la prestation pour enfants est notamment déterminé par le revenu familial net, déduction faite des frais de garde d'enfants. Une demande de déduction pour frais de garde d'enfants engendrera une prestation fiscale pour enfants plus élevée pour une famille admissible à la déduction pour frais de garde d'enfants que pour une famille qui ne l'est pas, même si le revenu gagné avant impôts est le même. Toutefois, un examen des chiffres (comme celui que nous faisons ci-dessous) dément la perception d'injustice que semble causer cet état de choses.

Crédits pour conjointe ou conjoint et personne à charge

La troisième source possible de reconnaissance de la valeur du travail de prestation de soins réside dans les crédits d'impôt personnels[35]. Le crédit pour conjointe ou conjoint est offert aux contribuables dont les conjointes ou conjoints n'ont pas ou presque pas de revenu personnel. Sa valeur maximale est de 915 $ et ce montant est réduit d'un dollar pour chaque dollar de revenu dépassant 500 $ jusqu'à ce qu'il disparaisse entièrement lorsque le revenu de la conjointe ou du conjoint atteint 5 380 $ (chiffres de l'année

d'imposition 1998). Cependant, les contribuables sans enfants sont aussi admissibles à ce crédit. Ce dernier ne compense pas les coûts des services de garde, mais reconnaît l'effet des coûts liés à une conjointe ou un conjoint à charge sur la capacité de payer d'une ou d'un contribuable.

Les parents seuls sont admissibles à un crédit pour une « personne entièrement à charge » (« équivalent du montant pour conjointe ou conjoint ») pour le premier enfant à charge. Ce crédit a aussi une valeur de 915 $ et les revenus de la personne à charge dépassant 500 $ sont imposés de la même façon que dans le cas du crédit pour conjointe ou conjoint. Ce crédit n'est pas offert aux familles qui ne comptent que deux adultes. Il est toutefois accessible aux personnes à charge qui ne sont pas les enfants de la ou du contribuable, comme ses parents, ses grands-parents et des personnes parentes de moins de 18 ans qui sont à la charge de la ou du contribuable en raison d'une déficience physique ou mentale. Il existe aussi un crédit d'impôt pour tout enfant qui a plus de 18 ans, mais est à la charge de la ou du contribuable en raison d'une déficience physique ou mentale. Sa valeur est de 400 $ par année.

Bien que tous les crédits ci-dessus reconnaissent la valeur du travail de prestation de soins, ils ne sont pas liés expressément aux enfants. Le seul crédit personnel qui se rattache expressément aux enfants est le crédit d'impôt de 500 $ proposé pour les personnes qui s'occupent d'enfants souffrant de graves déficiences et annoncé dans le budget de 2000 (ministère des Finances 2000b).

La déduction pour frais de garde d'enfants et l'équité fiscale

Étant donnée que la prestation pour enfants est offerte uniquement aux contribuables à revenu modeste, la déduction pour frais de garde d'enfants est la seule prestation liée aux enfants qui soit accessible à de nombreuses familles dont les revenus sont plus élevés. Nous avons souligné ci-dessus la perception d'injustice associée au fait d'offrir une prestation liée aux enfants aux familles ayant des enfants où les deux adultes travaillent ou poursuivent des études et non aux familles dont un parent demeure à la maison avec les enfants. Le fait que certaines dépenses sont engagées par toutes les personnes qui s'occupent des enfants, qu'elles soient rémunérées ou non, est une autre source de préoccupation. Des articles comme des jus, des collations, du matériel de bricolage et des jouets sont inclus dans les frais de services de garde rémunérés et demandés à titre de déductions pour frais de garde d'enfants. Les parents qui s'occupent de leurs propres enfants doivent engager les mêmes dépenses, mais ne reçoivent aucune compensation. (Bien sûr, ils ne sont peut-être pas admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants de toute façon, en raison des plafonds imposés aux montants qui peuvent être demandés).

Le fait qu'on compense les services de garde rémunérés et non la garde d'enfants non rémunérée donne à croire que le travail de garde d'enfants non rémunéré, effectué la plupart du temps par des femmes, n'est pas valorisé dans notre société. C'est Condition féminine Canada (CFC) qui a d'abord souligné cette préoccupation dans un rapport de 1972, dans des commentaires sur la déduction pour frais de garde d'enfants proposée. On

y soutenait que, bien que toute reconnaissance des enfants sur le plan fiscal était la bienvenue, CFC ne pourrait appuyer une déduction qui dépendrait de la participation de la mère au marché du travail, « parce que ces services sont nécessaires que la mère travaille en dehors ou à la maison » (Commission royale d'enquête sur la situation de la femme 1970 : 341). Au lieu d'une déduction pour frais de garde d'enfants, CFC avait proposé d'importantes prestations en espèces pour les enfants à charge.

Plus récemment, le groupe Mothers Are Women, un groupe communautaire de mères qui ne sont pas sur le marché du travail, a soulevé les mêmes préoccupations (1999b). Beverley Smith, une autre mère, a déposé une plainte à la Commission des Nations Unies sur la condition de la femme. Ces préoccupations sont reflétées sur la scène internationale dans les recommandations de la conférence de Beijing sur la valorisation du travail non rémunéré.

À notre avis, ces critiques sont issues, dans une large mesure, de l'omission généralisée de tenir compte, dans le régime fiscal, des coûts liés au soin des enfants et de la capacité de payer des parents. C'est pourquoi la déduction pour frais de garde d'enfants a pris, dans les débats sur l'équité fiscale, une importance qui dément son origine. Au départ, cette déduction était une mesure visant à favoriser l'accès des femmes au travail rémunéré en reconnaissant que les frais de garde d'enfants sont un coût légitime engagé pour gagner un revenu. Comme les autres coûts de ce genre, celui-là ne devrait pas être compris dans l'assiette de l'impôt. La comparaison appropriée ne se situe pas entre les personnes qui gagnent deux revenus et celles qui n'en gagnent qu'un, mais plutôt entre les personnes qui doivent dépenser de l'argent pour gagner leur revenu et celles qui n'ont pas à le faire.

Les questions d'équité fiscale sont mises en évidence davantage dans les scénarios qui suivent. Suzanne, Maya et Irshad sont toutes des mères seules ayant un enfant de moins de sept ans. Suzanne et Irshad ont un revenu d'emploi de 30 000 $ et des frais de garde d'enfants de 7 000 $. Maya reçoit 30 000 $ de pension alimentaire imposable et de revenus d'investissements. Supposons un régime simple où toutes bénéficient d'un crédit personnel et d'un équivalent du crédit pour conjoint, mais d'aucune autre déduction. Le revenu d'emploi de Suzanne lui permet de demander la déduction pour frais de garde d'enfants de 7 000 $. Assujettie à un régime fiscal « renouvelé », Irshad ne peut bénéficier d'aucune déduction pour frais de garde d'enfants.

Le revenu disponible est le montant qui reste de tous les revenus après impôts et après qu'on a payé les frais de garde d'enfants. Le tableau montre clairement que Suzanne ne reçoit pas 7 000 $ à dépenser en services de garde; le montant est soustrait de son assiette fiscale en tant que coût non discrétionnaire. Son revenu disponible demeure tout de même inférieur à celui de Maya, qui n'a pas été obligée de dépenser l'argent pour obtenir son revenu[36]. Irshad, par contre, doit payer un total de 9 000 $ à même ses revenus pour pouvoir rapporter un salaire à la maison. De ce point de vue, il est manifeste que la déduction pour frais de garde d'enfants contribue réellement à rétablir l'équité entre les parents qui doivent payer des frais de garde d'enfants pour gagner un revenu et ceux qui n'ont pas à le faire. Si l'on éliminait la déduction pour frais de garde d'enfants, il serait encore plus difficile pour les femmes de contribuer au soutien de leur famille.

Tableau 5 : L'équité fiscale avec et sans DFGE

	Suzanne	Maya	Irshad
Revenu d'emploi	30 000 $	0	30 000 $
Revenu non gagné	0	30 000 $	0
Frais de garde d'enfants	7 000 $	0	7 000 $
Déduction pour frais de garde d'enfants	7 000 $	0	0
Revenu imposable	23 000 $	30 000 $	30 000 $
Impôt fédéral à payer	2 471 $	3 140 $	3 140 $
Prestation pour enfant	1 373 $	1 131 $	1 131 $
Revenu disponible	21 902 $	27 990 $	20 990 $

La déduction pour frais de garde d'enfants et la garde des enfants

Les auteures et auteurs ne reconnaissent pas unanimement que la déduction pour frais de garde d'enfants est un coût engagé pour gagner un revenu. Pour certaines et certains, il s'agit d'une politique d'aide à l'enfance (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993; Boessenkool et Davies 1998). À ce titre, on a critiqué la déduction pour frais de garde d'enfants en raison de son insuffisance en tant que programme d'aide à l'enfance, et parce qu'elle monopolise des ressources financières et politiques qui pourraient servir à la mise en oeuvre d'un programme national de services de garde (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993). De ce point de vue, la déduction pour frais de garde d'enfants perpétue la privatisation des services de garde d'enfants et le recours à des services de garde non accrédités et de qualité médiocre. Il serait plus profitable d'investir la somme d'argent non négligeable associée à la déduction pour frais de garde d'enfants dans des services de garde universels, abordables et de qualité[37]. Le faible taux d'utilisation de la déduction renforce cette opinion. Seulement 15 p. 100 des familles ayant des enfants bénéficient de la DFGE (ministère des Finances 1999b)[38]. Des familles qui avaient engagé des frais de garde d'enfants en 1996, moins du tiers ont demandé la déduction pour frais de garde d'enfants.

Les personnes qui considèrent la déduction pour frais de garde d'enfants comme un programme de services de garde la critiquent aussi en tant que « subvention à rebours ». À titre de déduction, elle bénéficie davantage aux contribuables à revenu élevé qu'à celles et ceux à faible revenu. En outre, comme elle ne s'applique qu'aux deux tiers du revenu gagné par la conjointe ou le conjoint qui déclare le plus faible revenu, elle ne compense pas le coût réel des services de garde utilisés par les personnes qui en ont le plus grand besoin. En 1996, la déduction moyenne s'élevait à 2 600 $. Toutefois, la prestation à ce niveau variait entre 650 $, pour les personnes dont le revenu se situait dans la plus basse tranche de revenu, et 1 300 $, pour celles dont le revenu se situait dans la tranche la plus élevée. Les trois quarts des personnes qui demandaient la déduction avaient des revenus moyens se situant entre 10 000 $ et 40 000 $, et la prestation moyenne représentait une réduction de l'impôt à payer de 685 $ (ministère des Finances 1999c).

Quoi qu'il en soit, la déduction pour frais de garde d'enfants n'est pas et n'a jamais été un programme de services de garde. Elle indemnise les contribuables des coûts engagés pour gagner un revenu. Il est manifeste qu'elle n'est pas axée sur l'enfant, et elle ne comporte aucun élément ni aucune caractéristique permettant de déterminer quels types de services de garde font l'objet d'une compensation ou, encore, si elle bénéficie aux enfants, à leurs parents ou à quelqu'un d'autre. La déduction vise seulement à placer les femmes qui doivent payer des frais non discrétionnaires inhérents à leurs responsabilités de dispensatrices de soins sur le même pied que les autres contribuables qui n'ont pas à payer ces frais. Comme politique fiscale, elle reconnaît que la garde des enfants est un coût non discrétionnaire, sans lequel il serait impossible pour les dispensatrices de soins d'avoir un emploi. Il est manifeste que les frais de garde d'enfants influent sur la capacité de payer des contribuables, tout en étant nécessaires à la promotion de la croissance économique, grâce à la pleine participation au marché du travail des dispensatrices de soins aussi bien que des hommes et des femmes qui n'ont pas la responsabilité de la garde d'enfants.

10. LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES : DÉPENSES DIRECTES OU DÉPENSES FISCALES?

Le soutien des familles ayant des enfants peut se faire par l'entremise du régime fiscal ou à l'extérieur de celui-ci. Il semble manifeste que, dans la mesure où il s'agit d'une question d'équité horizontale qui influe directement sur la capacité de payer des contribuables, celle-ci devrait être reconnue, par l'entremise du régime fiscal, comme une question relevant de toute évidence de la politique fiscale. Ainsi, une certaine reconnaissance des répercussions des frais engagés pour élever des enfants devrait faire partie du régime fiscal de référence. En outre, tant et aussi longtemps que les frais de garde d'enfants demeurent un coût engagé pour gagner un revenu, c'est-à-dire *en l'absence d'un système de garde d'enfants universellement accessible, abordable et de haute qualité,* ils devraient continuer à faire partie du régime fiscal.

Toutefois, le fait de reconnaître ces postes de dépenses sur le plan fiscal n'empêche nullement d'accorder une aide supplémentaire. En plus de reconnaître les répercussions des coûts du soin des enfants sur la capacité de payer de l'ensemble des contribuables ayant des enfants, le régime fiscal peut aussi servir à offrir de l'aide aux familles à faible revenu, comme il le fait au moyen de la prestation pour enfants. Il peut aussi permettre de verser aux familles à faible revenu des subventions pour la garde des enfants. Ces programmes peuvent être exécutés sous la forme d'un programme de dépenses directes, tel que l'ancien programme des allocations familiales, l'aide sociale provinciale ou les programmes de services de garde. Les programmes de dépenses directes, tout comme les programmes à caractère fiscal, ont des dimensions tant institutionnelles que politiques. Le choix d'exécuter un programme par l'entremise du régime fiscal ou de recourir à un programme de dépenses directes doit découler d'une évaluation des avantages et des inconvénients de chacun.

Dans le cas des prestations de revenu telles que la prestation pour enfants, le régime fiscal offre un certain nombre d'avantages[39]. Tout d'abord, l'utilisation du régime fiscal pour verser des prestations peut être moins importune qu'un programme de dépenses directes, en partie parce que les contraintes du régime fiscal lui-même ne permettent pas de recourir à un système comportant un critère de moyens. Les prestations ciblées versées par l'entremise du régime fiscal ne peuvent être assujetties qu'à un critère de revenu. Cette incapacité de tenir compte des éléments d'actif ou de la possibilité d'autres ressources entraîne beaucoup moins d'intrusion dans la vie des bénéficiaires qu'une évaluation des moyens.

En recourant au régime fiscal pour verser des prestations de revenu, on obtient un autre avantage : une réduction du stigmate attaché à ces prestations. En partie en raison de la moindre intrusion et en partie en raison du climat politique actuel, qui favorise le dénigrement de l'aide sociale, le stigmate attaché à l'obtention de prestations par l'entremise du régime fiscal est beaucoup moindre que celui qui est rattaché au versement de ces prestations par l'entremise de programmes de dépenses directes. Par conséquent, étant donné que le taux de participation est plus élevé, on rejoint de façon plus efficace les personnes qu'on veut aider. Cette façon de faire non seulement aide les bénéficiaires, mais encourage aussi davantage les personnes à produire une déclaration de revenus, ce qui importe particulièrement au Canada, où la production d'une déclaration n'est obligatoire que pour les personnes ayant un revenu imposable.

Un autre avantage des prestations fiscales, souvent mentionné dans les écrits, est le fait qu'elles peuvent vraiment cibler les personnes qui ont un revenu de tel ou tel niveau. Toutefois, étant donné que le mot « revenu » a une vaste compréhension, aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et vu la complexité de la loi elle-même, un tel ciblage peut être plus illusoire que réel. C'est pourquoi nous avons considéré cette caractéristique comme un « inconvénient ».

Il peut aussi se révéler plus facile d'obtenir des appuis politiques pour un accroissement du financement d'un programme fiscal, puisqu'un tel programme peut être conçu comme un allégement fiscal. Une telle possibilité est particulièrement importante dans le climat politique qui règne ces années-ci, où l'on voit de puissants intérêts tels que le Conseil canadien des chefs d'entreprises et l'Alliance canadienne préconiser des baisses d'impôt. En outre, la perception que le régime est injuste, que le niveau des impôts est trop élevé et que les contribuables ne reçoivent pas grand chose en retour de leurs impôts, perception encouragée par les organismes susmentionnés et appuyée par les médias, a rendu populaire, sur le plan politique, le recours aux mesures fiscales pour aider les familles. C'est pourquoi de nombreux groupes sociaux formulent maintenant en termes d'« allégement fiscal » leurs propres demandes d'investissement social dans les enfants et les familles. Par exemple, le Caledon Institute of Social Policy et Campagne 2000, entre autres, présentent l'investissement dans la prestation pour enfants comme une « baisse » de l'impôt pour les familles à revenu faible ou modeste. Par conséquent, tant le gouvernement fédéral que certains gouvernements provinciaux font valoir que de nombreuses formes de baisses d'impôt sont un soutien à la famille. Ils soutiennent que l'allégement fiscal donne aux familles plus de choix quant à la façon de subvenir aux besoins des enfants, tout en s'attaquant au problème de la baisse ou de la stagnation des revenus familiaux.

Il faut toutefois insister sur le fait que l'expression « allégement fiscal », telle qu'utilisée actuellement, peut revêtir des sens fort divers qui ont des répercussions radicalement différentes sur les gens. Novick (1999) établit une distinction importante entre deux approches très différentes :

- les réductions des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques visent surtout à profiter aux personnes qui ont les revenus les plus élevés et elles n'établissent aucune distinction entre les familles ayant des enfants et les adultes sans enfants;
- les améliorations aux crédits d'impôt désignés, dont les avantages s'adressent aux familles ayant des enfants et aux personnes démunies.

Selon Novick, il faut privilégier la deuxième catégorie car elle comprend les mesures fiscales qui « appuient les buts d'investissement social » en faisant appel aux ressources fiscales du régime d'imposition pour promouvoir des objectifs sociaux. La première catégorie, qu'on appelle aussi « baisses d'impôt généralisées », a tendance à défavoriser les femmes, les familles ayant des enfants et les personnes à faible revenu.

Inconvénients du recours au régime fiscal pour verser des prestations

Il y a également des inconvénients à verser des prestations par l'entremise du régime fiscal plutôt que d'un programme de dépenses directes. En premier lieu, de telles prestations ne peuvent être aussi bien ciblées que les prestations d'un programme de dépenses directes. Les prestations

fiscales sont fondées sur les renseignements provenant des déclarations de revenus des années précédentes. Elles ne peuvent compenser une réduction du revenu occasionnée par une perte d'emploi avant, à tout le moins, l'année suivante[40].

Si le programme impose un certain type de comportement comme condition d'admissibilité, le régime fiscal est alors moins approprié qu'un programme de dépenses directes. Les programmes assortis d'exigences en matière de comportement doivent recourir à un système de compte rendu plus importun, pour contrôler le comportement des bénéficiaires, que ne le permet le régime de l'impôt sur le revenu, et permettre un délai de réaction plus court pour appliquer des sanctions au besoin. Par exemple, la prestation pour enfants peut tenir compte de la participation de la déclarante ou du déclarant au marché du travail au cours de l'année précédente, mais elle ne peut déterminer si cette personne est fortement motivée à continuer de travailler durant l'année en cours, ni adapter les prestations immédiatement pour offrir un incitatif. Les programmes de dépenses directes tels que l'aide sociale sont plus pertinents lorsque l'objectif de la politique est de promouvoir la participation au marché du travail.

Enfin, le régime fiscal ne peut pas cibler de façon aussi efficace qu'un programme de dépenses directes les personnes qui éprouvent un besoin financier réel. Par exemple, le montant de la prestation pour enfants dépend du revenu imposable. Étant donné que le régime fiscal encourage aussi les épargnes pour la retraite au moyen de déductions pour les cotisations à un REER, une famille dont le revenu disponible atteint 40 000 $ recevra les mêmes prestations pour enfants qu'une famille ayant 47 200 $ de revenu qui a cotisé 7 200 $ à un REER. De plus, cette famille peut aussi avoir une deuxième propriété, plusieurs voitures, un yacht et ainsi de suite. Puisque le régime fiscal ne peut pas mesurer ces choses, cette famille recevra nécessairement la même chose que la famille qui ne possède aucune de ces ressources supplémentaires. Bien qu'un léger flottement dans le ciblage de certains programmes puisse être acceptable, tel n'est peut-être pas toujours le cas; l'efficacité du régime fiscal à la lumière des objectifs globaux du programme varie selon chaque cas.

La PFCE est un programme de revenu, de sorte que les considérations qui permettent de déterminer s'il faut la verser directement ou par l'entremise du régime fiscal sont relativement simples. Les facteurs dont il faut tenir compte lorsqu'on évalue la prestation des services de garde par le régime fiscal sont beaucoup plus complexes. La prestation des services de garde poursuit deux buts : permettre aux parents de gagner un revenu et favoriser le développement des enfants. Comme nous l'avons déjà dit, le premier but est favorisé par l'inclusion des frais de garde d'enfants parmi les frais engagés pour gagner un revenu. Toutefois, cela n'aide pas les parents qui ne sont pas admissibles à la déduction pour frais de garde d'enfants parce qu'ils n'ont aucun revenu imposable. Cela ne fait également rien pour garantir que la garde des enfants favorise aussi leur développement.

Les frais de garde d'enfants sont un important obstacle à l'emploi des mères seules à faible revenu. Théoriquement, il serait possible d'aider les parents sans revenu imposable en offrant un crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants. Toutefois, de nombreux parents à faible revenu ne peuvent se permettre ces dépenses initiales et ne peuvent attendre d'avoir produit leur déclaration d'impôt pour récupérer les frais qu'ils ont pu payer. Le régime fiscal ne peut régler des problèmes de liquidité.

De plus, une déduction fiscale ne peut compenser pleinement les frais de garde d'enfants. Un parent dans la tranche d'imposition la plus basse qui réclame le montant maximal de 7 000 $ pour les frais de garde d'un enfant de moins de sept ans reçoit un crédit de 1 190 $. Les autres 5 810 $ doivent être puisés à même le revenu disponible après impôt. Bien qu'il soit théoriquement possible que le gouvernement verse une prestation remboursable mensuellement, il est peu probable qu'il agisse de la sorte et qu'il verse les montants nécessaires. En outre, les problèmes d'efficacité du ciblage des personnes qui sont vraiment dans le besoin, dont il a été question ci-dessus, s'appliquent aussi au versement d'un crédit remboursable pour les frais de garde d'enfants.

L'autre préoccupation que soulève le recours au régime fiscal pour exécuter des programmes de services de garde, c'est la difficulté de contrôler la qualité des services offerts. Les crédits d'impôt liés aux reçus pour frais de garde n'offrent en soi aucune garantie que les services respectent une norme donnée. Des crédits d'impôt pour la garde d'enfants dans des établissements agréés ou pour les établissements agréés eux-mêmes pourraient peut-être favoriser des soins de bonne qualité. Toutefois, le contrôle du respect des normes de qualité par les établissements doit se faire à l'extérieur du régime fiscal, par l'entremise d'un autre organisme. Le régime fiscal ne dispose pas des ressources administratives nécessaires pour effectuer un tel travail.

Enfin, le fait d'enchâsser les programmes dans le régime fiscal les rend moins transparents que lorsqu'ils sont exécutés par l'entremise d'un programme de dépenses directes. La *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est accessible qu'à des spécialistes; par conséquent, la population doit, pour la comprendre, s'en remettre aux renseignements fournis par les ministères compétents. Par exemple, la plupart des parents ne comprennent pas pourquoi ils sont admissibles au montant de la prestation pour enfants que l'Agence des douanes et du revenu du Canada leur dit qu'ils ont le droit de recevoir, malgré les avis en langage clair, parce que le calcul de cette prestation est lui-même très complexe, comme nous le verrons ci-dessous.

De plus, les programmes de dépenses directes doivent être déposés, débattus et adoptés au Parlement, mais les dispositions fiscales prennent la forme de projets de loi techniques qui font l'objet d'un examen public fort sommaire. Bien que les programmes eux-mêmes puissent faire l'objet d'un débat public, l'interaction complexe entre les diverses dispositions fiscales engendre des effets occultes et des conséquences involontaires lorsque les dispositions fiscales sont promulguées.

Le fait que le recours aux mesures fiscales pour exécuter des programmes sociaux puisse modifier la dynamique des influences au sein du gouvernement est de plus en plus important. Par exemple, depuis l'instauration, en 1993, de la prestation fiscale pour enfants, le ministère des Finances a exercé une influence beaucoup plus profonde que dans le passé (il est peut-être devenu plus influent que les ministères responsables du développement social) sur les questions de politique sociale, une orientation que bien des personnes jugent peu souhaitable.

Enfin, il existe un rapport entre le mécanisme d'exécution et le niveau de générosité des programmes de revenu. Les écrits comparatifs sur la politique familiale répartissent les pays en deux grandes catégories : ceux qui s'en remettent surtout à des concessions fiscales et ceux qui s'en remettent surtout à des programmes d'assurance sociale pour aider les familles ayant des enfants, ces derniers ayant généralement des taux de pauvreté des enfants plus faibles et une

répartition plus équitable du revenu. Baker (1995) est d'avis qu'il se peut, entre autres, que les gouvernements considèrent les concessions fiscales pour aider les familles ayant des enfants comme une solution de rechange à une importante réforme structurale qui déboucherait sur une redistribution plus efficace du revenu. Étant donné le climat et le débat actuels, il est important de reconnaître que les prestations versées par l'entremise du régime fiscal ne sont habituellement pas aussi généreuses que les transferts directs aux personnes physiques ou aux familles (Baker 1995; Phipps 1999).

Conclusion

La politique fiscale est un volet très élaboré et très complexe de la politique sociale. Elle est conçue de façon à poursuivre une série d'objectifs qui peuvent diverger et à couvrir une multitude de situations économiques vécues par un ensemble très divers de contribuables. Étant donné qu'elle transfère des ressources des personnes physiques à la collectivité, elle est également le carrefour institutionnel des conflits entre les personnes qui profitent de notre économie politique actuelle et celles auxquelles cette économie porte atteinte. Le recours de plus en plus grand au régime fiscal pour exécuter des programmes sociaux tels que la prestation pour enfants ajoute un autre élément de complexité. La nécessité s'impose d'adopter une approche de la politique fiscale ouverte et fondée sur des principes afin de faire en sorte que le régime ne perde pas sa crédibilité ou sa légitimité à titre d'outil équitable, convenable et efficace pour instaurer une société juste.

Il ressort clairement d'un examen des dispositions prises pour aider les familles ayant des enfants que, bien que nous fassions certaines choses comme il se doit, nous ne répondons pas aux besoins de ces familles. Nous ne tenons pas compte des répercussions des frais engagés pour élever des enfants sur l'ensemble des familles, quel que soit le niveau de ces répercussions; ce faisant, nous minons gravement notre conception des enfants comme responsabilité partagée qui profite à toute la population. De plus, bien que nous croyions que les frais de garde d'enfants des familles où les deux parents travaillent ou étudient sont traités de façon appropriée, il est manifeste que nous pourrions en faire davantage pour aider les familles et les enfants. Le régime fiscal est le mécanisme indiqué pour poursuivre certains de ces objectifs, mais pas tous.

QUATRIÈME PARTIE — LES LEÇONS DES RÉGIMES FISCAUX EUROPÉENS

11. APERÇU DES APPROCHES EUROPÉENNES

De nombreux pays de l'Union européenne (UE) utilisent leurs régimes fiscaux pour améliorer le bien-être des enfants. Leur objectif stratégique est bien différent de celui du Canada, où l'appui aux enfants s'adresse aux familles pauvres ou à faible revenu. Dans les pays européens, les enfants sont considérés essentiellement comme une responsabilité partagée entre leurs parents et la société dont ils font partie. Des allocations ou prestations familiales beaucoup plus généreuses et libres d'impôt ont été une dimension essentielle d'un revenu de base suffisant, qui a réussi à empêcher les enfants et les familles de s'enliser dans la pauvreté.

Ce recours permanent à la famille comme unité d'imposition fondamentale dans certains pays de l'UE est lié à la reconnaissance des buts divergents de l'équité (horizontale) entre les familles et de l'équité entre les sexes. Les pays se distinguent quant à leur engagement en faveur d'un but ou d'un autre. L'égalité des sexes semble toutefois prendre le pas. On a observé dans l'UE une tendance à l'imposition des personnes physiques.

L'égalité des sexes est particulièrement avancée dans les pays tels que la Suède où, en raison d'un régime fiscal hautement progressif, il est plus avantageux pour les femmes de trouver un emploi que pour leurs conjoints de travailler de plus longues heures. En Allemagne, la tendance est à l'inverse. Dans ce pays, on met davantage l'accent sur l'importance du travail non rémunéré des femmes au foyer, qui est considéré essentiellement comme complémentaire au travail nécessaire, sur le plan social, de soutien de la famille.

La situation économique des femmes en tant que mères est généralement meilleure dans les pays de l'UE qu'au Canada. En ce qui a trait à la participation des femmes au marché du travail, il faut prendre en considération les plus grandes divisions entre les sexes au sein de la société. L'organisation de la journée de travail est plus sensible aux exigences de la vie familiale. Il est donc plus facile de conjuguer la participation au marché du travail et le soin des enfants. Les divers pays cherchent de plus en plus à compléter, sur le plan financier, les prestations axées sur la famille par des mesures d'aide à la famille telles que la semaine de travail plus courte (35 heures en France) et des politiques de congés parentaux plus généreuses qui permettent aux parents, tant les femmes que les hommes, de passer plus de temps avec leurs enfants.

Les politiques sociales et fiscales dans l'UE sont fondées sur la reconnaissance du fait que tous les parents, ou presque, peu importe leur situation socio-économique, ont besoin d'un soutien du revenu et de plus de temps en famille. Les pays membres ont à cœur d'aider les familles à réaliser ces deux aspirations. Certains ont des politiques plus progressistes que d'autres, mais l'appartenance à l'UE exige une éventuelle uniformisation des normes relatives aux politiques fiscales et sociales. On prévoit que les retardataires, sur le plan des politiques, rattraperont les pays les plus avancés sur le plan social, ce qui profitera aux femmes et aux enfants de tous les pays membres. Dans un rapport pour l'UNICEF, Cathal O'Donoghue et Holly Sutherland (1998) ont examiné les régimes fiscaux en vigueur dans 15 pays de l'UE et évalué la réussite de diverses approches d'aide aux familles. Le chapitre 12 résume certaines de leurs conclusions.

12. LE TRAITEMENT FISCAL DES FAMILLES EN EUROPE

La différence la plus frappante entre le régime fiscal canadien et les divers régimes des 15 pays de l'Union européenne est la place prépondérante qu'accordent ces pays à l'équité du niveau de vie des contribuables qui ont des revenus équivalents avant impôt, qu'ils aient ou non des enfants à leur charge. Dans la mesure où les régimes fiscaux de l'Europe servent à assurer le bien-être des familles, ils sont des instruments de la politique familiale. De nombreux pays de l'UE accordent les prestations fiscales expressément aux enfants, en passant outre essentiellement à l'état matrimonial des parents; d'autres privilégient les concessions fiscales pour les enfants, en fonction de la situation familiale. Le choix de recourir à des mesures fiscales axées expressément sur les enfants et la famille découle d'une reconnaissance partagée du fait que les contribuables ayant des enfants à charge ont besoin de plus de revenus pour conserver un niveau de vie comparable à celui des personnes et des couples sans enfants. Outre les enfants et la situation familiale, la répartition du revenu entre les familles au revenu identique ou semblable, mais dont la composition diffère, plutôt qu'entre les familles appartenant à différentes tranches de revenu, est l'élément clé qui régit les régimes fiscaux au sein de l'UE. Les concessions fiscales visant à aider les familles qui ont des enfants à leur charge penchent davantage vers la redistribution horizontale que verticale. On met l'accent sur la reconnaissance fiscale des enfants, l'unité d'imposition et la reconnaissance fiscale de la garde des enfants.

L'uniformisation du niveau de vie entre les familles peut être atteinte de diverses façons et au moyen de multiples variations dans l'agencement des instruments fiscaux. O'Donoghue et Sutherland (1998) ont réparti les régimes fiscaux de l'UE en quatre types distincts :

- ceux où l'on impose séparément les couples et où les instruments du régime d'impôt sur le revenu qui aident les familles sont rares;
- ceux où il y a imposition distincte conjuguée à des instruments liés aux familles tels que les crédits ou les allocations pour enfants, les personnes mariées ou les parents seuls;
- les régimes offrant une imposition conjointe facultative;
- les régimes où l'imposition conjointe est obligatoire.

Les concessions fiscales visant à aider les familles qui ont des enfants sont complétées ou remplacées, au sein de ces divers régimes fiscaux, par des transferts en espèces qui font partie des régimes de sécurité sociale des différents pays. Ce recours à la fois aux impôts et aux transferts en espèces est fondé sur la reconnaissance du fait qu'il est impossible d'être équitable envers les familles et les enfants à l'aide d'un seul régime. La portée et les variantes précises de l'utilisation conjuguée des impôts et des prestations de la sécurité sociale varient d'un pays à l'autre.

Prestations pour enfants et crédits d'impôt

Dans leur aide aux enfants, la plupart des pays de l'UE, à l'exception de l'Italie et de l'Espagne, ont opté pour des transferts en espèces sous forme de prestations universelles pour enfants. Ces deux pays utilisent le régime fiscal ainsi qu'un crédit d'impôt pour enfants. Le crédit d'impôt pour enfants de l'Italie équivaut, en gros, à un crédit d'impôt remboursable tandis que le crédit d'impôt espagnol est non remboursable.

Tableau 6 : Déductions fiscales et crédits d'impôt liés aux familles dans les pays de l'UE

	Déductions fiscales familiales	**Crédits d'impôt familiaux**	**Prestations universelles pour enfants ***
Autriche	Aucune	Enfants, parents seuls, couples à revenu unique	Oui
Belgique	Aucune	Enfants, parents seuls, couples à revenu unique, veuves et veufs, autres personnes à charge, enfants handicapés	Oui
Danemark	Aucune	Crédits d'impôt transférables	Oui + supplément pour parents seuls.
Finlande	Aucune	Aucun	Oui + supplément pour parents seuls
France	Aucune	Aucun	Oui (maximum lié au revenu)
Allemagne	Allocations pour personnes âgées, parents seuls, enfants, propriétaires-occupants ayant des enfants	Aucun	Oui (maximum lié au revenu) + supplément pour parents seuls
Grèce	Personnes handicapées	Enfants, couples à revenu unique	Oui
Irlande	Allocations pour veuves et veufs, soins, enfants handicapés, parents seuls	Enfants, autres personnes à charge, conjointe ou conjoint (tous en fonction du revenu **)	Non
Italie	Aucune	Aucun	Oui
Luxembourg	Allocation pour parents seuls	Parents seuls	Oui
Pays-Bas	Allocation pour parents seuls (varie selon l'âge des enfants); les allocations pour personnes seules sont transférables entre conjoints	Couples à revenu unique	Oui
Portugal	Aucune	Enfants, autres personnes à charge	Non
Espagne	Aucune	Aucun	Oui
Suède	Aucune	Couples mariés, parents seuls	
Royaume-Uni	Aucune		Oui + supplément pour parents seuls.

Remarques :
* À peu près équivalentes aux crédits d'impôt remboursables pour enfants.
** Si la conjointe ou le conjoint a un revenu inférieur à une limite donnée, l'autre conjoint ou conjointe reçoit un crédit. La valeur du crédit dépend également du revenu de la ou du bénéficiaire.

Source :
O'Donoghue et Sutherland 1998.

Dans les autres pays, les transferts en espèces (c.-à-d. les prestations pour enfants) sont les instruments de politique privilégiés pour répondre aux besoins fondamentaux des enfants. De plus, le régime fiscal de plusieurs pays de l'UE répond aux besoins supplémentaires des enfants de familles monoparentales et des enfants handicapés. Quatre pays – le Danemark, la Finlande, la Grèce et la Grande-Bretagne – ont ajouté un supplément pour parent seul à leur programme de prestations pour enfants. La Grande-Bretagne et l'Allemagne ont intégré leurs anciennes déductions fiscales pour enfants et leur programme d'allocations familiales en une prestation pour enfants uniforme, au cours des années 1970. En Allemagne et en Grèce, le niveau maximal de la prestation pour enfants est lié au revenu. L'Allemagne a rétabli la déduction d'impôt pour enfants, qui profite davantage aux contribuables à revenu élevé, afin de préserver l'équité horizontale pour les parents sur toute l'échelle des revenus. Lorsque la structure des taux est progressive, le crédit d'impôt mine l'équité horizontale à des niveaux de revenu plus élevés. Une prestation pour enfants universelle exerce un effet semblable. Le tableau 6 présente les divers crédits et déductions fiscales liés aux familles dans les pays de l'UE.

Enfants de familles monoparentales

L'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas permettent une déduction fiscale pour les parents seuls. Aux Pays-Bas, la déduction varie selon l'âge de l'enfant et est transférable entre les conjointes et conjoints divorcés ou séparés. Il existe des crédits d'impôt pour parents seuls en Autriche, en Belgique, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne.

Enfants handicapés

Le régime fiscal sert non seulement à offrir des concessions fiscales particulières aux parents seuls mais aussi à aider les enfants ayant des besoins spéciaux. L'Irlande et la Grèce offrent des déductions fiscales pour les enfants handicapés tandis que l'Autriche, la Belgique, l'Italie et l'Espagne ont recours à des crédits d'impôt. Les autres pays n'utilisent ni les déductions fiscales pour enfants ni les crédits d'impôt.

Non-imposition des prestations pour enfants

Les prestations pour enfants sont exonérées de l'impôt sur le revenu. Cela est conforme à l'importance que les pays de l'UE accordent au principe d'équité horizontale. Le maintien de l'équité entre les familles ayant des enfants et celles qui n'en ont pas suppose que les différences entre leurs coûts de la vie respectifs influent sur leur capacité de payer des impôts. La situation financière des familles ayant des enfants à leur charge n'est pas considérée égale à celle des familles qui n'ont pas d'enfants ou qui n'ont plus d'enfants à leur charge. Pour indemniser les parents pour la différence de ressources financières sur toute l'échelle de revenus, les prestations pour enfants ne sont pas imposées. En Grande-Bretagne, la commission Meade sur la réforme fiscale (1978 : 288) a expliqué la non-imposition des prestations pour enfants.

> On peut invoquer l'équité horizontale comme argument pour maintenir l'exonération fiscale [des prestations pour enfants] dans la mesure où ces prestations sont considérées non seulement comme un moyen de fixer un

> plancher pour éviter la pauvreté mais aussi comme un moyen de distinguer, à tous les niveaux de revenu, entre la capacité de payer de l'impôt des familles avec ou sans enfants [traduction].

Utilisation des déductions ou des crédits d'impôt pour soutenir l'éducation

Les parents des pays de l'UE reçoivent une aide gouvernementale supplémentaire pour l'éducation de leurs enfants. Pour ce faire, la plupart des pays privilégient le régime fiscal. Les déductions ou crédits d'impôt peuvent être demandés tant que les enfants poursuivent des études secondaires ou postsecondaires, un apprentissage ou un autre programme de formation. Seule l'Autriche offre une déduction automatique pour les dépenses familiales générales jusqu'à un plafond qui varie selon la composition de la famille et le nombre de personnes qui gagnent un revenu. La France accorde un crédit d'impôt pour l'éducation tandis qu'en Allemagne, les déductions d'impôt sont haussées pour les enfants qui sont aux études. En Italie et au Portugal, les frais de scolarité sont déductibles de l'impôt. La Grèce accepte les coûts du loyer payé par les enfants qui étudient loin de chez eux, à titre de dépenses déductibles de l'impôt.

Une caractéristique frappante du traitement fiscal des enfants à charge est le temps durant lequel les parents européens, comparativement aux parents canadiens, peuvent recevoir des concessions fiscales pour leurs enfants. Sept des 15 pays de l'UE reconnaissent que les enfants adultes qui étudient demeurent à la charge financière de leurs parents. En raison des taux de chômage élevés, il est difficile pour les étudiantes et les étudiants de trouver des emplois qui leur permettraient de subvenir à leurs besoins pendant qu'ils fréquentent un établissement d'enseignement. En France, au Portugal et en Italie, les enfants adultes à charge doivent être âgés de moins de 25 et 26 ans respectivement. En Autriche, en Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, la limite est de 27 ans, tandis qu'en Espagne, où les enfants n'ont pas à être aux études mais où les parents peuvent subvenir à leurs besoins si leur revenu est faible, la limite d'âge est de 30 ans. Ces limites sont fixées selon la durée normalement prévue pour achever ses études.

En Autriche et en Belgique, les parents reçoivent également un allégement fiscal s'ils subviennent aux besoins d'enfants adultes qui ont un revenu faible ou nul. Il s'agit d'une disposition pragmatique du régime fiscal à un moment où les taux de chômage élevés coïncident avec des compressions des programmes sociaux et l'imposition de critères plus rigoureux pour l'admissibilité aux mesures de soutien du revenu. Ces concessions fiscales aident les parents à subvenir aux besoins de leurs enfants au moyen d'un allégement fiscal plutôt que d'obliger les jeunes adultes incapables de trouver un emploi à recourir à l'aide sociale.

Unité d'imposition

Lorsqu'il s'agit de déterminer l'ampleur du soutien que doit accorder le régime fiscal aux familles, le choix de l'unité d'imposition revêt une importance capitale. L'unité d'imposition est l'entité à partir de laquelle se compose l'assiette fiscale. Le choix de l'unité d'imposition peut être fondé soit sur une présomption au sujet de la personne qui contrôle le revenu ou de

la personne qui en profite. On présume habituellement que la personne qui gagne le revenu en a la maîtrise : c'est donc cette personne qui doit payer l'impôt. On peut aussi présumer que les couples qui sont mariés ou qui cohabitent mettent leurs ressources en commun pour en profiter ensemble, auquel cas ils doivent payer un impôt conjoint. Les régimes fiscaux de l'UE diffèrent quant à l'utilisation de la personne physique, du couple ou du couple et des enfants à sa charge comme unité de base. Au cours des 20 dernières années, la tendance, dans les pays de l'UE, a été de passer de l'imposition de la famille à l'imposition de la personne physique. La norme qui prévaut dans huit pays de l'UE est désormais l'imposition des personnes physiques. Trois pays pratiquent l'imposition des familles, trois autres offrent le choix d'un impôt sur le revenu des personnes physiques ou des familles, et la Belgique utilise une combinaison des deux types d'impôt. Dans le cas d'une famille où l'un des deux conjoints a un faible revenu, l'impôt à payer est évalué au moyen d'un quotient familial. L'impôt sur les immeubles est également conjoint, mais tous les autres impôts prennent comme unité d'imposition de base la personne physique.

Le Danemark et la Suède imposent les revenus d'emploi en fonction de la personne physique. Pour des raisons d'équité entre les hommes et les femmes, les régimes fiscaux danois et suédois ne reconnaissent pas la catégorie de conjointe ou de conjoint à charge. Il n'y a aucune allocation de mariage pour les couples à revenu unique. Ces couples paient le même impôt qu'une personne vivant seule. En Grande-Bretagne, le gouvernement de Tony Blair a aboli l'allocation de mariage et a intégré les recettes fiscales supplémentaires ainsi obtenues dans la prestation pour enfants. En Suède, le couple est l'unité d'imposition de base, en ce qui a trait aux revenus tirés du capital, de l'emploi autonome et de la richesse. On considère l'imposition conjointe de la richesse comme essentielle au renforcement de la capacité du régime fiscal de combler l'écart économique entre les familles riches et les familles pauvres. Les revenus de biens et de placements ont tendance à être encore moins également répartis que la rémunération. En permettant aux couples de partager leur richesse, on porterait atteinte à la capacité du régime fiscal d'influer sur la répartition de cette richesse. Toutefois, le nombre énorme et toujours grandissant de couples qui vivent en union de fait en Suède a été attribué par certains au fait que le mariage impose aux couples une pénalité sous forme d'impôt sur les biens et sur les placements.

En Allemagne, en Espagne et en Irlande, les couples ont le choix de produire leur déclaration séparément ou de fractionner leurs revenus en fonction d'un quotient de 2 pour les couples et de 1 pour les personnes physiques. Ce n'est que lorsque les revenus d'un couple sont plus ou moins égaux qu'on obtient un avantage fiscal en optant pour l'imposition personnelle. Les revenus généralement plus faibles des femmes et la faible participation des femmes mariées à la population active dans ces pays font en sorte que la majorité des contribuables produisent une déclaration à titre d'unité familiale.

La France, le Portugal et le Luxembourg sont les seuls pays où l'imposition conjointe des couples est obligatoire à tous les niveaux de revenu. Leurs méthodes d'imposition conjointes diffèrent toutefois les unes des autres. Le Portugal a un système de fractionnement du revenu qui utilise un quotient de 2. Le Luxembourg utilise une méthode de regroupement des revenus tandis que la France utilise un système de quotient familial. Bien que le fractionnement et le regroupement des revenus favorisent généralement les couples par rapport aux personnes et

aux parents ayant des enfants, le système français de quotient traite tous les types de familles, y compris les familles monoparentales, plus généreusement que le régime fiscal de tout autre pays de l'UE. Il y a donc lieu de l'examiner de plus près.

Le quotient familial français est fondé sur la répartition de l'ensemble du revenu entre les membres d'une unité familiale, y compris le revenu des enfants. Le revenu total de la famille est ensuite divisé par ce qu'on appelle le « quotient familial », calculé sur une échelle d'équivalences où le couple reçoit une valeur de 2 (1 pour une personne physique) et l'enfant une valeur de 0,5. Une famille composée d'un couple et de deux enfants aura donc un quotient familial de 3. Ce chiffre est ensuite appliqué à un barème d'imposition qui sert aussi à déterminer l'impôt à payer par chacune des personnes. Lorsqu'on l'applique à un barème d'imposition des personnes physiques, le quotient familial détermine un coefficient fiscal de 3:1 pour un couple ayant deux enfants par rapport à une personne ayant le même revenu. Cela veut dire que la personne physique paie trois fois plus d'impôt qu'un couple ayant deux enfants.

Sur le plan fiscal, une telle répartition du revenu a pour effet, d'une part, d'entraîner d'importants transferts intergénérationnels des ressources financières, de la génération actuelle de contribuables à la génération future. Elle offre un allégement d'impôt considérable aux couples par rapport aux personnes physiques et un allégement encore plus grand aux couples ayant des enfants. C'est là la principale raison pour laquelle des pays tels que la France, qui favorisent le maintien de l'équité horizontale sur toute l'échelle de répartition des revenus, préfèrent généralement recourir à l'imposition du revenu familial et aux déductions fiscales plutôt qu'à l'imposition du revenu des personnes physiques. Les crédits d'impôt ou les prestations aux familles à l'extérieur du régime fiscal ne maintiennent pas l'équité horizontale à tous les niveaux de revenu.

Le fait de privilégier l'équité horizontale entraîne un important inconvénient sur le plan de l'équité. Le compromis entre l'équité horizontale et verticale dans la répartition du fardeau fiscal en France favorise nettement les familles à revenu élevé ayant des enfants. Dans la plupart des pays, ces familles ne sont pas celles qui ont la majorité des enfants; la réalité démographique est telle que les enfants sont concentrés dans des familles aux revenus faibles ou moyens. Les années où les familles gagnent les revenus les plus importants ne coïncident pas habituellement avec les années où elles élèvent leurs enfants.

Les problèmes d'équité soulevés par l'imposition des familles

L'imposition des familles soulève trois problèmes d'équité fondamentaux, comme nous l'avons vu. En premier lieu, plus la progression des taux d'imposition est prononcée, plus grand est l'avantage fiscal obtenu par les couples qui, par regroupement ou fractionnement du revenu, peuvent abaisser leur taux d'imposition marginal et leur fardeau fiscal total. Ensuite, les personnes sans liens familiaux et les parents seuls subissent un inconvénient fiscal immédiat puisqu'ils n'ont ni conjointe ou conjoint ni partenaire avec qui fractionner leur revenu. Ils finissent par être imposés plus lourdement que les couples comptant un seul soutien qui, en outre, profitent du travail et des services non rémunérés des femmes à la maison.

Enfin, l'avantage fiscal dont bénéficient les couples comptant un seul soutien soulève le problème de l'équité entre les sexes. L'imposition familiale est loin d'être neutre en ce qui a trait à l'influence sur le choix des femmes mariées de travailler à la maison ou de travailler à la fois à la maison et sur le marché du travail. En vertu d'un régime fiscal familial, un couple doit payer le même taux d'imposition marginal, même si les revenus de chacun de ses membres diffèrent énormément. Cela crée une situation où le soutien secondaire, habituellement la femme, finit par payer plus d'impôt qu'elle ne paierait si elle n'avait aucun lien familial. Dans les pays qui maintiennent un régime fiscal familial, les femmes mariées ont habituellement un faible taux de participation à la population active. Il reste toujours à savoir toutefois si cette situation est une réaction à l'effet de dissuasion de l'imposition familiale sur le choix de participer ou non au marché du travail. À mesure que les pays de l'UE cherchent de plus en plus à favoriser l'égalité des sexes, ils se préoccupent toujours davantage de l'éventuel effet de dissuasion de régimes d'imposition familiale sur la participation continue des femmes mariées au marché du travail ou sur leur réintégration à celui-ci.

Imposition par type de famille

Dans certains pays, les personnes mariées à la retraite, les couples, les parents seuls et les couples à un seul soutien sont admissibles à des déductions ou des crédits d'impôt correspondant à leur situation familiale. L'Italie est le seul pays qui offre encore un véritable crédit d'impôt pour personnes mariées. Il s'adresse à tous les couples mariés, même ceux qui ont deux revenus. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Grande-Bretagne a aboli son crédit pour personnes mariées, mais continue de verser sa prestation plus généreuse aux couples pensionnés, vraisemblablement parce que l'incitation au travail est superflue dans le cas de ces personnes. Le crédit peut être demandé par l'un ou l'autre des conjoints, ou partagé entre eux. Outre la Grande-Bretagne, le Danemark et les Pays-Bas permettent le transfert des crédits d'impôt non utilisés d'une conjointe ou d'un conjoint à l'autre.

En Italie, les couples à revenu unique sont admissibles à un crédit d'impôt supplémentaire pour revenu unique, qui s'adresse également aux couples où l'on juge faible le revenu du second conjoint. L'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Grèce et le Portugal offrent des déductions d'impôt pour personnes mariées aux couples à revenu unique. Ce sont des pays où les taux de divorce sont faibles et où peu de femmes travaillent à l'extérieur du foyer. Par conséquent, le régime d'impôt sur le revenu est fondé sur l'hypothèse d'une dépendance financière au sein des couples familiaux. Les allégements fiscaux y sont donc offerts surtout aux familles à un seul soutien. Ces divers pays offrent également un vaste éventail de déductions et de crédits d'impôt particuliers pour les personnes à la retraite, les dispensatrices et dispensateurs de soins, les veuves et les veufs, les personnes handicapées et les parents d'enfants handicapés.

Déductions d'impôt pour frais de garde d'enfants

Le fait que seulement cinq pays permettent une déduction pour frais de garde d'enfants témoigne de la préférence accordée à la prestation par l'État de services de garde d'enfants dans les pays de l'Union européenne. La Belgique permet aux parents de déduire 80 p. 100 des frais réels d'un service de garde; en Grèce, on peut déduire jusqu'à 40 p. 100 des frais engagés. La France a imposé une limite quotidienne à la déduction pour frais de garde

d'enfants âgés de moins de quatre ans. Dans le cas des enfants de moins de cinq ans, la limite de la déduction est de 25 p. 100 des dépenses. Étant donné l'excellent réseau public de garderies dont jouit la France, et qui est largement utilisé, ces déductions d'impôt doivent être considérées comme une concession à la minorité des parents français qui préfèrent recourir à d'autres types de services de garde. Les Pays-Bas permettent une déduction partielle des frais de garde d'enfants; dans le cas des parents seuls, on permet une déduction supplémentaire des frais au-delà de la limite imposée aux familles biparentales. En Allemagne, les parents seuls peuvent se prévaloir d'une déduction d'impôt pour les frais de garde de leurs enfants et ont la priorité pour l'obtention d'une place pour leurs enfants dans les garderies. Seule l'Espagne utilise un crédit d'impôt pour réduire le revenu imposable des parents de 15 p. 100 des frais de garde d'enfants qu'ils ont engagés, afin d'équilibrer la valeur de la prestation fiscale entre les personnes à faible revenu et celles à revenu élevé.

Conclusion

Un examen des régimes fiscaux européens révèle les nombreuses variantes possibles pour aider les familles ayant des enfants. Les mesures associées aux politiques fiscales et sociales sont conçues dans le but d'améliorer le niveau de vie de toutes les familles et de leurs enfants. Dans les pays de l'UE, les régimes fiscaux accordent des prestations fiscales et des prestations en espèces expressément aux enfants comme tels et non seulement aux enfants qui ont des besoins spéciaux (p. ex. les enfants des familles à faible revenu).

Le choix de l'unité d'imposition dans les pays de l'UE est lié au souci de ces pays de concilier les buts divergents de l'équité horizontale et de l'équité entre les sexes. Les pays diffèrent quant à leur préférence pour un but ou l'autre. L'égalité des sexes semble toutefois prendre le dessus. On a observé dans l'UE une tendance à l'imposition du revenu des personnes physiques. On a amélioré l'équité fiscale entre les femmes et les hommes en éliminant la dissuasion de travailler inhérente à l'imposition des familles.

CINQUIÈME PARTIE — SOUTENIR LES MÈRES : VERS UN CADRE STRATÉGIQUE MODERNE

13. INTRODUCTION : LE DÉFI DE LA POLITIQUE OFFICIELLE

Même si de nombreux pays européens font beaucoup plus que le Canada lorsqu'il s'agit d'aider les familles ayant des enfants, aucun pays n'est parvenu à offrir une aide suffisante aux parents. Nous avons longtemps considéré les pays européens et leurs généreux programmes d'aide sociale comme des modèles en ce qui a trait à la politique familiale. Les niveaux d'aide à la famille varient de façon importante, comme en témoigne la grande variation dans les niveaux de pauvreté des familles ayant des enfants. Le Canada et les pays anglo-saxons (c.-à-d. l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Grande-Bretagne) arrivent souvent bons derniers lorsqu'il s'agit de soutenir les familles et de lutter contre la pauvreté.

Quoi qu'il en soit, les critiques féministes de l'État providence semblent être d'accord pour dire qu'« aucune société capitaliste ou aucune société socialiste n'a jamais vraiment réussi à concilier le rôle de parent et le travail. Toutes mènent la vie dure aux femmes ». (Ostner 1993 : 94) [traduction]. Il importe de comprendre pourquoi il en est ainsi.

On reconnaît généralement que l'État providence[41] est l'une des plus grandes réalisations des pays démocratiques. Non seulement protège-t-il les gens contre les aléas du marché, il les libère des contraintes des rôles familiaux traditionnels. Cela a donné lieu à une plus grande responsabilité collective face aux coûts liés au soin des enfants, ainsi qu'à des politiques qui favorisent l'autonomie individuelle en permettant aux femmes aussi bien qu'aux hommes de choisir de participer au monde du travail (Phipps 1993).

Par contre, les politiques de l'État providence n'ont pas été élaborées de façon à permettre de concilier le fait de gagner un revenu et celui de dispenser des soins. Elles ont été créées pour les hommes qui avaient à la fois un emploi et une épouse, et non pour les femmes ayant des enfants. Pour moderniser l'État providence, il faut reconnaître que ce qui fait défaut, c'est une conception de la citoyenneté qui tienne compte des rôles économiques des personnes tout autant que de leurs engagements à s'occuper de leur famille.

Au Canada, le fait d'aider les mères dans leur double rôle s'est révélé un défi encore plus grand que dans de nombreux pays européens sur le plan de la politique officielle et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, au Canada, la responsabilité à l'égard des enfants ainsi que de nombreuses autres « affaires de famille » sont considérées comme privées. Cela présente un problème aux femmes de deux façons. Étant donné que les enfants sont largement considérés comme la responsabilité privée des parents, les mesures de soutien de la politique officielle, comme la garde des enfants, qui sont un gage de l'égalité des femmes, sont sous-développées. Parallèlement, on est en train de « reprivatiser » la responsabilité du soin des membres à

charge de la famille, résultat des compressions dans les programmes sociaux. Bien entendu, les femmes doivent porter la plus grande partie du fardeau de ces changements.

Le « parti pris en faveur du respect de la vie privée » peut se manifester sous la forme d'une réticence, de la part de certaines personnes, à permettre à la politique officielle de « prescrire » ou « dicter » le comportement des familles. Par exemple, si l'on se fie aux participantes aux groupes de discussion, les politiques qui encouragent un partage plus équilibré des responsabilités entre les hommes et les femmes sont considérées par certaines comme une intrusion dans la vie familiale. Certains couples croient qu'il leur revient, et non au gouvernement, d'organiser la garde des enfants et de prendre les autres dispositions familiales. Il n'est pas étonnant que les messages selon lesquels les réductions d'impôt mettent davantage d'argent dans les poches des familles, dans le but de donner plus de choix aux parents, trouvent écho dans le grand public, surtout chez les familles à l'aise ou privilégiées.

Deuxièmement, pour des raisons à la fois de principes et de fiscalité, on a eu tendance à abandonner l'universalité des dispositions en faveur d'un meilleur ciblage des prestations, pour privilégier les plus démunis. Jadis reconnu dans la politique officielle du Canada, le principe selon lequel les enfants ont un droit particulier de profiter des ressources de la société a perdu de l'importance. Il en résulte que les générations des familles du passé ont reçu des gouvernements beaucoup plus d'aide que les jeunes familles d'aujourd'hui. Les hypothèses voulant que la société soit responsable de tous les enfants, qui étaient autrefois le fondement du soutien de l'État, ont cédé le pas aux programmes ciblés auxquels on considère que seuls les enfants pauvres ont droit et, même alors, ce droit n'est pas tellement respecté. Fait ironique, un grand nombre des changements effectués au nom du ciblage (p. ex. les prestations pour enfants) n'ont pas amélioré la situation des familles à faible revenu; ils n'ont fait qu'empirer celle des familles à revenu modeste ou moyen. Cela a eu pour effet de raviver l'impression que de nombreuses familles ne bénéficiaient pas des politiques sociales subventionnées et de réduire, par le fait même, le sentiment de solidarité entre les familles ayant des enfants au Canada.

Dans les pays d'Europe, par contre, les prestations universelles pour enfants ou les allocations pour enfants reflètent l'opinion selon laquelle les enfants sont une ressource sociétale importante — un bien public — et que l'ensemble de la société devrait partager les coûts de leur éducation. Les Européennes et les Européens comprennent aussi que le besoin de réciprocité entre les générations est un argument de poids en faveur d'une plus grande responsabilité de la société à l'égard des enfants. L'idée de payer pour les enfants des autres et pour la retraite des autres est le pilier fondamental d'un contrat de solidarité entre les générations, fondé sur le transfert des ressources entre les gens de différents groupes d'âge. Le concept de « réciprocité entre les générations » est bien intégré dans les programmes de politique sociale européens, et se « fonde sur la réciprocité d'une génération de parents qui se sont occupés de la génération de leurs enfants, ces derniers, devenus adultes, s'occupant à leur tour de la génération de leurs parents devenus âgés » (Wintersberger 1999 : 23) [traduction].

Troisièmement, les politiques officielles et les attitudes du public au Canada continuent de refléter une ambivalence considérable à l'égard des mères sur le marché du travail. La politique oscille entre l'un et l'autre des rôles de la femme, n'en appuyant aucun de façon suffisante. D'une part, on laisse croire aux mères qu'elles devraient être sur le marché du travail. Par exemple, les programmes d'aide sociale provinciaux définissent les mères seules comme étant « aptes au travail ». D'autre part, un grand nombre des programmes qui permettent aux femmes de demeurer sur le marché du travail rémunéré subissent des compressions en vertu de l'évolution des politiques officielles. Les conséquences de cette ambivalence pèsent très lourd sur les femmes, surtout sur les plus vulnérables sur le plan économique. De nombreuses mères sont condamnées à la pauvreté autant à titre de soutiens de famille que de dispensatrices de soins.

Il est intéressant de constater que, même si l'on interprète souvent les questions relatives aux mères au travail comme autant de préoccupations quant bien-être des enfants, un rapport publié par la Commission européenne concluait que de telles réserves sont « dues en grande partie à la résistance des hommes à participer de façon équitable au travail domestique et au soin des enfants » (Wintersberger 1999 : 19) [traduction].

14. VERS UN CADRE STRATÉGIQUE MODERNE : CERNER LES BUTS ET OBJECTIFS EN MATIÈRE DE POLITIQUES

Il faut aborder sous plusieurs angles un programme de politiques qui appuie les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins. Un tel programme doit faire le lien entre les questions d'équité fiscale et d'égalité entre les sexes, et un ensemble plus large d'objectifs en matière de justice sociale et de politique sociale. Par ailleurs, pour élaborer un cadre stratégique, il faut y intégrer la politique fiscale, la politique sociale (en particulier les politiques relatives à la famille) ainsi que les objectifs d'égalité entre les sexes.

Les objectifs d'égalité entre les sexes sont nécessaires, mais non suffisants, pour répondre aux besoins et tenir compte de la situation des femmes ayant des enfants. Le fait de déterminer que l'égalité entre les hommes et les femmes est l'enjeu principal ne donnera pas lieu à l'adoption des politiques nécessaires pour aider les mères dans l'un ou l'autre de leurs rôles. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les objectifs d'égalité entre les sexes doivent être enchâssés dans un cadre stratégique de responsabilité sociale qui témoigne de la responsabilité de la société à l'égard des enfants.

Fait tout aussi important, une politique axée sur les enfants ou sur la famille qui ne cernerait pas et n'évaluerait pas formellement les dimensions de la responsabilité et du soin des enfants *d'après le sexe* ne favoriserait pas nécessairement l'égalité des femmes. Il existe deux facteurs importants pour juger des répercussions éventuelles de tel ou tel parti pris sur la quête d'égalité des femmes : à savoir si le parti pris donnera lieu à des politiques fondées sur le principe de responsabilité sociale ou partagée à l'égard des enfants, ou sur une plus grande privatisation du rôle parental, et si l'engagement envers l'égalité des femmes est un but explicite de la politique sociale ou simplement un sous-produit des politiques familiales progressistes.

Eichler (1997) cerne un autre point important : l'égalité entre les hommes et les femmes ne sera vraisemblablement pas réalisée au sein d'une société qui tolère d'autres inégalités et injustices. Cela signifie que les différences entre les sexes ne peuvent pas être dissociées du plus large contexte qu'est l'inégalité sociale dans la société. Il faut comprendre et reconnaître l'interaction entre la justice familiale et la justice sociale. Comme se le demande Eichler (1997 : 117) : « À quel point pouvons-nous privilégier des politiques de la famille qui endossent l'égalité des sexes en l'absence d'une telle égalité dans le reste de la société? » [traduction].

Il ne faudrait aborder ni la politique fiscale ni la politique sociale de façon isolée. On devrait intégrer ces deux politiques en rendant leurs objectifs explicites et en s'assurant que chacune est le complément de l'autre dans la poursuite des mêmes buts. La politique fiscale est une partie indissociable de la politique sociale puisque l'imposition peut se révéler une façon utile de poursuivre des objectifs sociaux et parce que, sans l'imposition, il ne pourrait pas exister de programmes sociaux financés par l'État.

La formulation des buts et objectifs des politiques est peut-être l'étape la plus controversée et la plus conflictuelle de l'élaboration des politiques. C'est là que se croisent les intérêts (à la fois publics et privés), les valeurs et la politique. Pour mettre au point un cadre stratégique, il faut cerner les buts à atteindre en tant que société, les traduire en objectifs et établir des critères ou des mesures pour évaluer la capacité des diverses politiques d'atteindre ces buts.

Étant donné que les politiques et programmes actuels découlent des objectifs choisis dans le passé, il est essentiel que nous choisissions les bons objectifs au départ.

Tableau 7 : Buts et objectifs possibles en matière de politiques

Buts possibles en matière de politiques	Objectifs en matière de politiques
1. Promouvoir l'égalité et la redistribution	• Redistribuer les ressources entre les membres riches et les membres pauvres de la société • Réduire les inégalités de revenu • Redistribuer les ressources aux personnes qui ont des enfants • Redistribuer les ressources tout au long du cycle de vie des personnes
2. Réduire et prévenir la pauvreté	• Fournir un revenu de base suffisant • Fournir suffisamment de prestations et d'aide financière pour payer les frais liés au soin des enfants • Réduire la vulnérabilité économique • Augmenter la sécurité financière • Protéger les gens contre les risques (p. ex. chômage, maladie) • Réduire l'écart de pauvreté (c.-à-d. aider les gens à se rapprocher du seuil de la pauvreté)
3. Aider les familles ayant des enfants	• Reconnaître la valeur et la contribution sociale des mères et des parents • Aider les parents à concilier leurs engagements parentaux et le travail • Garder les enfants pendant que les parents travaillent • Favoriser un meilleur partage des responsabilités entre les hommes et les femmes, à la fois en ce qui concerne les soins et le travail rémunéré • Accroître les choix offerts aux mères et aux parents en ce qui a trait à la garde des enfants • Multiplier les possibilités pour les parents de passer plus de temps avec leurs enfants
4. Faire avancer l'égalité des femmes	• Accroître leur indépendance économique • Améliorer l'égalité du pouvoir économique dans les ménages • Multiplier les choix quant à la répartition des activités économiques et parentales • Augmenter les compétences et la capacité afin de constituer des ménages indépendants • Contribuer à un partage plus égal des chances entre les hommes et les femmes en ce qui concerne à la fois le rôle parental (soins) et le travail (revenu)
5. Améliorer le bien-être des enfants	• Offrir aux enfants des chances plus égales et meilleures dans la vie • Répondre aux besoins des enfants sans égard à la situation des parents • Offrir des possibilités de développement aux jeunes enfants • Multiplier les possibilités pour les enfants de passer plus de temps avec leurs parents • Favoriser un développement harmonieux des adolescentes et des adolescents
6. Favoriser la participation au marché du travail	• Réduire la dépendance et accroître l'autonomie • Faciliter la transition de l'aide sociale au marché du travail • Réduire les obstacles à l'emploi • Retirer les obstacles au travail (p. ex. rendre le travail payant, briser le piège de l'aide sociale)

Le tableau 7 présente une liste de buts et objectifs possible dans les domaines de la justice sociale, de la politique sociale et familiale et de l'égalité des sexes. Les buts et objectifs particuliers ont été choisis en raison de leur grande pertinence et de la fréquence à laquelle ils sont cités. Comme l'illustrent les propos qui suivent, nous n'adhérons pas nécessairement à tous les buts et objectifs présentés ci-dessous.

15. CHOISIR LES BUTS EN MATIÈRE DE POLITIQUES : ENJEUX ET PRIORITÉS

Ensemble, les buts ci-dessus constituent un bon point de départ. On trouvera ci-dessous un examen des enjeux et des considérations dont il faut tenir compte dans l'élaboration et l'évaluation des recommandations en matière de politiques.

1. Les redistributions verticale et horizontale sont toutes deux importantes

Les ressources et les revenus devaient être redistribués de manière autant verticale qu'horizontale. La redistribution verticale réduit les inégalités de revenu en faisant passer les ressources des personnes dont les revenus sont les plus élevés à celles dont les revenus sont les plus faibles. La redistribution horizontale prélève des ressources des adultes sans enfants pour en faire bénéficier ceux qui ont des enfants, *dans la même catégorie de revenu.* La redistribution peut aussi survenir tout au long du cycle de la vie, de façon à ce que les revenus soient distribués à partir d'étapes de la vie où les personnes ont le revenu le plus élevé et où les besoins sont moindres vers d'autres étapes où les personnes ont un plus faible revenu et des besoins élevés.

Les femmes qui ont des enfants seraient susceptibles de bénéficier autant de la redistribution verticale qu'horizontale, puisqu'elles sont surreprésentées dans la catégorie des ménages à faible revenu. Les familles ayant des enfants bénéficient de la redistribution horizontale. La mesure dans laquelle les femmes bénéficient de la redistribution en comparaison des hommes dépend de la façon dont le programme est utilisé, de la mise en commun ou non du revenu dans le ménage et de l'unité de revenu.

Comme le souligne MacDonald (1998), l'accès des femmes aux prestations peut être amélioré soit par des politiques qui encouragent la mise en commun des revenus plutôt que de la tenir pour acquise (p. ex. en émettant des chèques personnels), ou par des politiques qui assurent une admissibilité individuelle (p. ex. des programmes universels ou ceux où l'unité bénéficiaire est la personne). Les femmes qui ont des enfants sont moins susceptibles que les hommes de bénéficier de la redistribution liée aux cycles de la vie, étant donné leurs faibles revenus pendant les années où elles élèvent leurs enfants.

2. Il faudrait viser un revenu de base suffisant

Le but premier d'un programme de soutien du revenu devrait être d'assurer un revenu de base suffisant tout au long du cycle de la vie plutôt que de réduire la pauvreté. Un tel objectif englobe le traditionnel but de réduction de la pauvreté, mais ne s'y limite pas. Il est toujours important de réduire la pauvreté, mais cet objectif n'est pas assez ambitieux, puisqu'il ne comprend pas la prévention de la pauvreté et de la vulnérabilité économique. Plutôt que de remettre les gens sur pied quand ils sont devenus pauvres, on devrait tout simplement ne pas permettre qu'ils deviennent pauvres.

Le concept d'un revenu de base comprend aussi le souci de protéger les revenus lorsque les temps sont durs (p. ex. durant les récessions), en les protégeant contre les risques et en augmentant la sécurité financière durant les périodes d'instabilité de la vie personnelle.

Nous avons ajouté le mot « suffisant » afin de souligner que le revenu doit se situer à un niveau permettant aux mères et aux parents de donner à leurs enfants des soins bien au-dessus du niveau de subsistance. Par exemple, Novick (1999) a proposé un revenu de base minimal de 18 000 $ pour une mère seule ayant un jeune enfant, montant qui équivaut à peu près au revenu de base moyen fourni à un couple de personnes âgées.

Un revenu de base suffisant n'équivaut pas à un revenu annuel garanti, car l'objectif visé ne peut pas être atteint par le biais d'un seul programme, pas plus que ne le peut l'objectif de faire avancer l'égalité des femmes. Pour atteindre cet objectif, il faut mettre en oeuvre des programmes intégrés d'impôt et de soutien du revenu tenant compte des circonstances particulières et des facteurs impondérables. Un revenu de base suffisant devrait être assuré par l'effet cumulé de l'ensemble des programmes de revenu, et non pas nécessairement grâce à une mesure ou un programme précis. Un certain nombre des éléments de l'ensemble existent déjà, mais ils doivent être améliorés, par exemple les pensions alimentaires pour enfants, les prestations pour enfants, l'assurance-emploi, et les prestations pour congé de maternité ou congé parental. On trouvera des recommandations d'améliorations dans la sixième partie de ce document.

Il importe particulièrement aux femmes qui ont des enfants de pouvoir compter sur un revenu de base suffisant tout au long de leur vie, puisqu'elles sont plus susceptibles de quitter et de réintégrer le marché du travail. L'hypothèse que les régimes de travail traditionnels masculins s'appliquent aux femmes qui ont des enfants a engendré des programmes liés à l'emploi qui désavantagent les femmes (p. ex. l'assurance-emploi).

3. En traitant les enfants comme des citoyennes et des citoyens, on fait avancer l'égalité des femmes

L'engagement à l'égard de l'amélioration du bien-être des enfants devrait émaner du désir d'améliorer leur vie et d'optimiser leurs perspectives d'avenir. Les arguments économiques en faveur du soin des enfants et, de plus en plus, les arguments de la politique officielle, parlent d'investissement dans le capital humain. Investir dans les enfants, c'est investir pour notre prospérité, notre productivité et notre bien-être collectif futurs. Selon les arguments en faveur de l'investissement dans les enfants, celui-ci les empêche de devenir des criminels, des fraudeurs de l'impôt ou pire. On considère les enfants comme un bien public qui profite à toute la collectivité. On estime donc qu'élever des enfants est un service que les parents, surtout les mères, fournissent à l'ensemble de la société. Même si cela constitue un argument légitime et solide en faveur de la reconnaissance des coûts liés au soin des enfants par le régime fiscal, il s'agit d'un argument unidimensionnel.

Il existe un autre point de vue selon lequel il est important de s'intéresser aux enfants pour eux-mêmes, pour qui ils sont en tant qu'enfants et non seulement à titre de futurs adultes. Il est intéressant de constater que la Suède a pris cette orientation. En Suède, les politiques

relatives à la famille favorisent et cherchent à atteindre un niveau élevé d'égalité entre les femmes et les hommes et, en fait, l'ensemble des citoyennes et des citoyens. Ce qui est beaucoup moins connu, c'est qu'en Suède, la politique familiale est également très axée sur les enfants. Les politiques qui aident les mères suédoises à la fois dans leur rôle de soutiens économiques et de dispensatrices de soins bénéficient également aux enfants grâce, par exemple, à des services de garde de qualité, à de longs congés de maternité et parentaux et à la souplesse accordée pour aider à concilier le travail et la famille.

Tout comme l'égalité des sexes est un but explicite des politiques familiales en Suède, il en va de même lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des enfants. La spécialiste du développement de l'enfant Penelope Leach (1994 : 99) fait remarquer qu'en Suède, les enfants sont considérés et traités comme des citoyennes et des citoyens, jouissant du même droit que les adultes de voir leurs besoins comblés. Elle décrit les dispositions de la Suède relatives au travail et à la famille, qui ont si longtemps fait l'envie des parents nord-américains (surtout des féministes), du point de vue des enfants :

> Afin de faire en sorte que tous les enfants aient un accès égal à leurs parents, sans égard au genre d'emploi qu'exercent ces derniers, toutes les mesures d'emploi relatives au rôle parental relèvent des droits universels plutôt que des conventions collectives ou des entreprises individuelles. C'est là un point essentiel. Cela signifie que contrairement aux enfants de nombreux pays occidentaux, les enfants de la Suède ne peuvent pas être privés des soins de leurs parents parce que ceux-ci travaillent pour un employeur indifférent ou dans un champ d'activité bien en vue où la concurrence est forte...
>
> En outre, les enfants de la Suède ne peuvent pas bénéficier de façon inéquitable du fait d'avoir des parents qui ont la chance d'établir leurs propres horaires et conditions de travail. On s'entend pour dire que les enfants ont besoin de leurs parents; pour cette raison, l'existence d'un enfant est la seule condition exigée pour bénéficier de mesures d'emploi qui libèrent les parents afin qu'ils puissent répondre à ce besoin [traduction].

4. La promotion de la participation au marché du travail est un but discutable pour une politique familiale

Nous doutons que la promotion de la participation au marché du travail soit un but opportun pour une politique sociale, surtout pour les politiques relatives à la pauvreté ou au bien-être des enfants. Au Canada, ces dernières années, les buts des politiques ont changé, passant de la réduction de la pauvreté à un intérêt pour la participation des parents au marché du travail (Phipps 1993). Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'un des objectifs de la prestation nationale pour enfants est de promouvoir la participation au marché du travail ce qui, comme l'ont fait remarquer les critiques, ne concorde peut-être pas avec l'objectif de réduction de la pauvreté des enfants, étant donné l'incapacité du marché du travail d'offrir des emplois convenables à des salaires convenables. Les bas salaires, plutôt que le chômage, sont maintenant la première cause de pauvreté chez les familles ayant des enfants dans les pays industrialisés.

Pourquoi la participation au marché du travail est-elle devenue un but de la politique sociale? Au Canada, cet intérêt découle surtout de l'opinion que les programmes sociaux (en particulier l'aide sociale) jouent le rôle de mesures de dissuasion. Cependant, il est intéressant de constater que la préoccupation relative à la dissuasion du travail semble être réservée au Canada et aux autres pays anglophones. Une récente étude internationale montre que le débat entourant les effets dissuasifs des prestations de sécurité sociale semble être fondé « davantage sur des facteurs idéologiques que sur des preuves tangibles » (Forssen et Hokovirta 1999 : 1) [traduction].

Aucune preuve ne vient appuyer le point de vue selon lequel il existe un problème de dissuasion au Canada, du moins pas au sens motivationnel du terme. La plupart des gens, y compris les mères seules, veulent être sur le marché du travail et, en fait, la plupart renoncent à l'aide sociale lorsque leurs enfants vont à l'école. Le fait de ne pas fournir d'aide à l'emploi peut engendrer le cercle vicieux de la pauvreté. Les principaux obstacles à l'emploi sont liés au manque de services de garde, à la pénurie d'emplois offrant un salaire suffisant pour élever des enfants et, surtout dans le cas des mères seules, à l'absence de soutien aux efforts pour concilier le travail à plein temps et le soin des enfants.

Il faut souligner que la volonté d'appuyer la participation des femmes au marché du travail peut s'expliquer par d'autres raisons qu'une préoccupation concernant la dissuasion de travailler. Certains pays européens, notamment les pays scandinaves, tiennent à favoriser et à soutenir la participation des femmes à la population active dans le but d'accroître l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit là d'un but explicite de leurs politiques sociales et de leurs politiques concernant le marché du travail.

5. Les familles devraient se trouver au premier rang des préoccupations des politiques relatives à la famille et au travail

Les politiques visant à aider les parents à concilier le travail et la famille doivent soutenir la *famille* d'abord et le *travail* ensuite. De nombreuses mesures adoptées par les employeurs pour tenir compte des besoins des familles sont peut-être, en réalité, des mesures d'appui à l'emploi plutôt qu'à la famille (p. ex. les postes fractionnés pour faciliter la garde des enfants). Leur but principal est d'aider les parents à être des travailleuses et travailleurs meilleurs, plus productifs et moins stressés. Même si ces mesures sont importantes, on ne devrait pas les confondre avec des mesures de soutien aux parents dans leurs rôles familiaux (p. ex. accroître le temps passé par les parents avec leurs enfants). Les mesures en milieu de travail qui aident les parents, femmes et hommes, à s'adapter au « modèle masculin » d'emploi (p. ex. longues heures, travail en soirée, engagement total à faire passer l'emploi avant la famille) bénéficient à l'employeur et non aux parents ou aux enfants.

La nouvelle économie, où les emplois sont non conventionnels, n'offre pas plus de souplesse aux parents et ce, parce que, maintenant, la souplesse ne profite en général qu'à l'employeur. Loin d'aider les mères et les pères, la nouvelle souplesse du marché du travail nuit à la vie de famille. La plus grande souplesse dans les conditions de travail est due en bonne partie aux préférences des employeurs plutôt que des employées et employés.

Un grand nombre des solutions visant à concilier le travail et la vie de famille renforcent les inégalités existantes ou en créent de nouvelles, ce qui constitue un autre sujet de préoccupation. Par exemple, les personnes les plus susceptibles d'avoir besoin des programmes d'aide (entre autres, les mères seules, les familles de travailleuses et travailleurs à faible revenu) sont souvent les moins susceptibles de travailler pour des employeurs qui ont mis en oeuvre de tels programmes. On peut donc se demander si l'aide accordée par les employeurs est facilement accessible et équitablement répartie.

Selon certaines personnes, les solutions actuelles du marché pour atténuer les difficultés dans la vie des travailleuses et des travailleurs accentuent les différences entre les classes et les races dans notre société, en créant une classe marginale de personnes chargées de dispenser des soins et de fournir des services personnels (de Wolff 1994). Les mesures prises par les employeurs pour tenir compte des besoins des familles jouent un rôle important dans le cadre d'une stratégie d'ensemble pour soutenir à la fois les femmes et les hommes en tant que parents, mais elles ne peuvent pas et ne devraient pas remplacer les politiques officielles, comme les politiques de la famille et de l'emploi qui sont réellement favorables aux familles. La mise en oeuvre de mesures volontaires par les employeurs devrait compléter les politiques officielles et non alléger les pressions qui s'exercent sur les gouvernements pour qu'ils assurent la prestation de services publics nécessaires, sous peine de creuser les écarts qui existent déjà.

16. CONSIDÉRATIONS ADMINISTRATIVES, ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES

Les buts et objectifs *sociaux* sont le fondement d'un cadre stratégique, mais il faut tenir compte d'autres considérations lorsqu'on élabore et qu'on évalue des politiques destinées à soutenir les femmes ayant des enfants. Il s'agit de considérations concernant la prestation des services ou de considérations administratives, économiques et politiques[42].

Considérations concernant la prestation de services et considérations administratives

Il n'y a pas que les résultats qui comptent, mais aussi les processus. On peut corrompre de bons résultats par de mauvais processus, une complexité excessive ou une impression d'injustice. Comme en témoigne la citation suivante, tirée du document de travail sur l'examen de la sécurité sociale au Canada de 1973, on reconnaît depuis longtemps ce principe dans la politique officielle du Canada.

> Un système idéal de sécurité sociale doit viser à permettre à ceux qui en bénéficient de vivre dignement et convenablement et doit, pour atteindre cette fin, être humain et équitable, tant dans ses prestations que dans son administration (Lalonde 1973 : 18).

La façon dont un programme est mis en oeuvre peut déterminer s'il pourra ou non atteindre ses objectifs. En outre, la façon dont un programme est administré traduit aussi l'idée qu'on se fait des personnes à qui s'adresse le programme. Par exemple, un programme destiné à fournir un soutien du revenu aux familles à faible revenu ne parviendra pas à ses fins si la méthode utilisée pour déterminer ce qu'est un faible revenu n'est pas appropriée. Il ne réussira pas davantage si les personnes à faible revenu hésitent à se prévaloir du soutien du revenu en raison du caractère « envahissant » du processus utilisé et parce qu'elles risquent d'être stigmatisées si elles le font. Un processus de demande envahissant et punitif laisse aussi entendre que la personne qui soumet une demande est susceptible de mentir et qu'elle doit prouver son admissibilité avant de pouvoir toucher les prestations.

Les considérations administratives ou relatives à la prestation des services dont il est important de tenir compte lorsqu'on détermine les objectifs d'une politique sociale comprennent ce qui suit :

Promouvoir la dignité et réduire la stigmatisation

- À quel point le programme est-il envahissant?

- Quelles valeurs réflète-t-il et quel message diffuse-t-il au sujet des personnes qui ont recours au service ou qui reçoivent les prestations?

Souplesse, accessibilité et adaptabilité

- À quel point le programme s'adapte-t-il à l'évolution de la situation?

- À quel point est-il accessible?

- À quel point est-il facile de présenter une demande?

Simplicité et clarté

- Le public (constitué de profanes) peut-il comprendre les politiques et le programme? Cela est important parce qu'il a été démontré que leur observation par les contribuables et leur administration par le gouvernement sont plus faciles et coûtent moins cher lorsque le système est simple. Dans une démocratie, il est essentiel que les citoyennes et les citoyens comprennent le fonctionnement des programmes de façon à pouvoir faire des choix éclairés lorsque le temps est venu d'appuyer quelque chose ou quelqu'un sur le plan politique.

Transparence

- Est-il facile de retracer la façon dont l'argent a été dépensé et d'en faire le contrôle? Ce point est important sur le plan administratif autant que politique.

Considérations économiques

Il serait naïf de supposer ou de soutenir que les considérations économiques ne jouent ou ne devraient jouer aucun rôle dans l'élaboration et l'évaluation des politiques sociales et fiscales. Bien que nous reconnaissions leur importance, il faut aussi reconnaître que les objectifs sociaux et économiques entrent parfois en conflit (comme dans le cas des buts de la prestation nationale pour enfants). Il faut prendre conscience de ce fait et rendre explicites et publics les critères utilisés pour choisir un objectif plutôt qu'un autre. Le fait de présenter des objectifs économiques comme s'ils étaient des objectifs sociaux risque aussi de causer des problèmes, car cela masque la véritable intention ou le vrai résultat attendu d'une politique.

Comme l'a souligné Mendelson (1996), étant donné que le discours sur les impôts et les prestations est dominé dans une large mesure par les économistes, il arrive souvent qu'on élabore les politiques sociales en tenant pour acquis que les gens sont presque uniquement motivés par l'utilité plutôt qu'animés par des passions, des désirs et des peurs qui n'ont rien à voir avec leurs véritables intérêts économiques.

Voici plusieurs considérations économiques importantes pour l'élaboration de politiques destinées à soutenir les femmes qui ont des enfants.

Offrir des incitatifs à l'indépendance et à l'autonomie

Par exemple, offrir des incitatifs pour économiser ou investir, comme les REER ou les régimes enregistrés d'épargne-études.

Éliminer les obstacles qui empêchent les gens d'entrer sur le marché du travail ou d'accroître leur participation à celui-ci

En plus des obstacles déjà mentionnés (p. ex. le manque de services de garde d'enfants ou d'emplois convenables), les taux marginaux d'imposition ou les taux de récupération fiscale élevés peuvent constituer des barrières économiques. Répondre au besoin d'éliminer les obstacles économiques à la participation au marché du travail n'est pas incompatible avec l'hypothèse que la plupart des gens voudront travailler si on leur en donne la chance.

Promouvoir la stabilité économique
Comme nous l'avons déjà mentionné, il faut promouvoir les programmes de transferts de revenus et les mesures d'allégement fiscal, et les justifier par le fait qu'on aide à stimuler l'économie en plaçant de l'argent dans les poches des gens (consommatrices et consommateurs). Cet argument a été utilisé en faveur du programme d'allocations familiales, en 1945, et il est toujours pertinent aujourd'hui.

Veiller à ce qu'on ait la capacité de financer les engagements
Il faut pour cela assurer une base de revenu suffisante pour garantir la viabilité de la politique sociale. Mentionnons, par exemple, des propositions visant à créer un fonds d'investissement social ou un fonds d'infrastructures national — des fonds affectés, liés à un pourcentage du PIB, qui protégeraient les programmes et les politiques contre les mesures gouvernementales de réduction de la dette et les ralentissements économiques (Novick 1999; Novick et Shillington 1996).

Objectifs politiques

Acceptabilité politique
Il s'agit d'un processus dynamique et non d'un fait absolu. Ce qui est acceptable sur le plan politique aujourd'hui peut ne pas l'être demain, et vice versa. Si la politique est l'art du possible, l'élaboration de la politique sociale est l'art de créer les possibilités. C'est pourquoi nous croyons que les recommandations relatives à la politique sociale doivent prendre racine dans notre vision de la société, cette vision étant éclairée mais non dictée par l'acceptabilité politique.

Pour garantir l'acceptabilité politique, les politiques devraient être considérées comme justes, et elles devraient contribuer à forger la solidarité entre les familles ayant des enfants. Il ne s'agit pas uniquement de considérations politiques ou stratégiques, mais aussi de principes absolus de politique sociale.

Le passage de l'universalité à un ciblage plus précis des avantages sociaux en faveur de ceux qui en ont le plus besoin est un bon exemple du vent de changement qui souffle sur l'acceptabilité politique. Nous avons soutenu précédemment que les prestations ciblées sont une source de division puisqu'elles creusent le fossé entre les familles à revenu moyen et les familles pauvres. En outre, lorsque qu'on prive de toute prestation les familles de classe moyenne, on menace sérieusement la solidarité entre les familles. Depuis des années, le gouvernement invoque une foule d'arguments contre le principe de l'universalité, sous prétexte que celle-ci est inefficace et inabordable; or, il est à la fois étonnant et encourageant de constater que deux sous-comités gouvernementaux ont récemment pris position en faveur de l'universalité. En mai 1999, le rapport du sous-comité sur les enfants à risque, coprésidé par le député libéral John Godfrey, a été le premier à déclarer que le gouvernement fédéral s'était trop éloigné du principe de l'universalité. Cet appel en faveur de l'universalité a ensuite reçu l'appui du sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles par le biais de sa réponse favorable à la suggestion de rétablir l'allocation familiale universelle.

Protection de l'assiette fiscale

Le besoin de protéger l'assiette fiscale est lié à la viabilité de la politique sociale. Même si le présent rapport ne prétend pas effectuer une analyse complète de cette question, nous la mentionnons ici en raison de son importance dans l'évaluation des décisions relatives à la politique officielle. Les réductions d'impôt à grande échelle, comme celles annoncées dans le budget fédéral de février 2000, semblent aller à l'encontre de cette considération et devraient donc être considérées comme des menaces à une politique sociale viable.

Dans la prochaine et dernière partie du présent document, les buts et considérations dont il est question ci-dessus sont convertis en recommandations et propositions de principe concrètes en vue d'un vaste programme national destiné aux familles.

SIXIÈME PARTIE — UN PROGRAMME NATIONAL POUR LES FAMILLES : PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

17. INTRODUCTION : CESSONS DE MENER LA VIE DURE AUX FEMMES

Par expérience personnelle, j'ai appris qu'il faut s'occuper de soi-même, sinon l'on se heurte à des problèmes. J'ai été chanceuse de pouvoir aller à l'université et de bâtir une carrière. [traduction] (Mère seule d'un enfant, employée à plein temps)

J'ai pris une foule de dispositions pour faire garder mon enfant et je crois que je n'ai jamais été au-dessus de mes affaires. Par exemple, lorsque je gagnais assez d'argent pour payer des services de garde qui me procuraient un reçu d'impôt, par opposition au temps où je gagnais peu d'argent et payais sous la table. Je n'y ai rien gagné et, en fait, il est plus frustrant pour moi de gagner un revenu qui me fait dépasser juste un peu la limite d'accès aux prestations. [traduction] (Mariée, mère d'un enfant, employée à plein temps)

Alors, bien franchement, je n'ai pas le choix. Je dois travailler à plein temps et faire autant de travail supplémentaire que je peux. Je travaille parfois les fins de semaine et c'est la seule façon. Alors, lorsque mon fils me dit des choses comme : « Vas-tu avoir de l'argent pour m'envoyer à l'université? ». C'est comme cela que je peux lui dire oui. Je crois que les seules personnes qui ont un choix sont celles qui ont soit gagné le gros lot ou qui ont de l'argent familial à quelque part ou quelque chose du genre. [traduction] (Mère seule de trois enfants, employée à plein temps)

Quand je suis retournée au travail, lorsque mon aîné avait environ un an et demi, mon mari est retourné aux études supérieures. Nous étions admissibles à une subvention pour frais de garde d'enfants et c'est la seule fois, depuis que j'ai eu des enfants, que je me suis sentie complètement appuyée comme famille. Sans cela, je n'aurais pas eu le luxe de choisir, comme je l'ai fait, de rester à la maison pour m'occuper des enfants. Parce que c'est la seule chose que j'ai vraiment sentie comme nous ayant aidés. [traduction] (Femme mariée, au foyer, mère de trois enfants)

Ensuite, vient la partie où au lieu de m'appuyer et de m'aider à aller à l'école et de m'aider à faire mon stage et à trouver un emploi, le gouvernement s'en sert comme arme contre moi, voyez-vous? Vous voulez que j'aille sur le marché du travail. Vous voulez que je participe, mais vous allez me punir de le faire. Cela n'a aucun sens. [traduction] (Mère seule de deux enfants, employée à temps partiel, étudiante à temps partiel, bénéficiaire de l'aide sociale)

Les citations ci-dessus de cinq femmes qui ont participé à notre projet de recherche[43] appuient notre affirmation précédente que les sociétés industrielles n'ont pas encore réussi à permettre la conciliation entre le rôle de parent et le travail rémunéré et que, par conséquent, elles « mènent la vie dure aux femmes ». Il se dégage des témoignages cités un portrait de la vulnérabilité économique des femmes, particulièrement des mères qui élèvent seules des enfants; du soutien limité que semblent offrir les politiques officielles; de l'application punitive et, parfois, irrationnelle des règles de l'aide sociale; et du manque de choix réels pour de nombreuses mères. Il est facile de comprendre pourquoi les participantes aux groupes de discussion ont manifesté de si faibles attentes à l'égard des politiques officielles (comme nous l'avons vu précédemment). Comme les femmes citées ci-dessus, elles ont connu des programmes et autres services sans rapport avec le système de revenus et insuffisants et un marché du travail souvent hostile à la vie familiale.

Les soutiens aux familles n'ont jamais été exemplaires dans ce pays, particulièrement si on les compare à nos fières réalisations en matière de sécurité du revenu pour les personnes âgées et aux soins de santé universels. Le Canada continue d'accuser du retard par rapport aux autres pays industriels, en ce qui a trait aux politiques et programmes de soutien aux familles ayant des enfants. Le niveau élevé de pauvreté des familles et des enfants dans ce pays est l'une des graves conséquences de cette situation.

Avec son excédent budgétaire de 9 milliards de dollars, qui devrait atteindre 58,2 milliards de dollars d'ici 2009, le gouvernement fédéral est maintenant en mesure de faire les investissements nécessaires pour jeter les bases d'un programme politique complet pour les familles ayant des enfants. Les mesures relatives à un tel programme national permettraient d'atteindre les buts énoncés dans la cinquième partie et de répondre aux besoins, aux frustrations et aux aspirations des mères, qu'elles participent ou non au marché du travail.

18. UN PROGRAMME STRATÉGIQUE COMPLET POUR LES FAMILLES

Les quatre piliers

Voici les quatre piliers d'un programme complet pour les familles ayant des enfants, suivi de recommandations et de propositions fiscales bien définies dans plusieurs domaines clés. Cette partie se termine par un exposé de la façon dont ces propositions répondent aux besoins et aux préoccupations exprimées par les femmes dans nos groupes de discussion.

1. **Politiques en matière d'emploi pour assurer aux femmes et aux hommes des emplois convenables qui leur permettent de subvenir à leurs besoins, notamment :**
   - un salaire de subsistance minimum;
   - des programmes d'assurance sociale liés à l'emploi;
   - des avantages sociaux pour les travailleuses et les travailleurs à temps partiel;
   - des dispositions en matière d'équité d'emploi et de lutte contre la discrimination;
   - des congés familiaux et des congés de formation;
   - des mesures de redistribution du travail (voir ci-dessous).

Une récente proposition intéressante et prometteuse est la création, par les provinces et le gouvernement fédéral, d'une commission nationale pour élaborer des stratégies susceptibles d'améliorer la disponibilité de bons emplois offrant des salaires de subsistance (Novick 1999 : 41).

2. **Redistribution du travail et restructuration du milieu de travail**
   - Réduire la semaine de travail de 40 à 30 heures pour résoudre le problème de temps des familles surchargées et créer plus d'emplois.
   - Adopter le concept d'« emploi parental convenable » en milieu de travail et dans les politiques officielles. Cela pourrait comprendre le traitement préférentiel des parents de jeunes enfants pour certains types d'emploi, par exemple des horaires de travail de 9 à 5 sans travail par quarts. Cela pourrait aussi comprendre une nouvelle définition de l'emploi à plein temps prévoyant un maximum de 25 heures pour les parents seuls et pas plus de 1,5 équivalent temps plein pour deux parents (de préférence sous la forme d'un partage à parts égales entre les parents plutôt que d'une répartition traditionnelle entre le travail à plein temps pour l'homme et celui à mi-temps pour la femme).
   - Réduire la journée de travail à six heures comme solution de rechange. Cela profiterait aussi énormément aux familles ayant des enfants tout en évitant le risque de ressentiment ou de résistance de la part des autres travailleuses et travailleurs si les parents devaient faire l'objet d'un traitement de faveur.

3. **Des services communautaires bien adaptés qui assurent le soutien nécessaire,** surtout le logement, des centres de ressources communautaires, des services pour situations de crise et

des services de développement de la petite enfance, y compris des services de garde (suivent des recommandations précises).

4. **Des politiques en matière de fiscalité et de sécurité sociale** qui favorisent la mise en place d'un revenu de base suffisant pour les familles ayant des enfants, notamment :

   - Faire passer les avantages et les fardeaux fiscaux des personnes et des ménages privilégiés sur le plan économique aux personnes et aux ménages moins privilégiés.

   - Un système de prestations pour enfants (la recommandation suit) comprenant à la fois une base universelle pour toutes les familles ayant des enfants et une partie assujettie à un critère de revenu pour les familles à revenu faible, modeste ou moyen.

   - Un système public de prestations de subsistance anticipées qui acheminerait les pensions alimentaires à la mère ou au conjoint ayant la garde lorsque le parent qui n'a pas la garde ne peut pas ou ne veut pas verser la pension alimentaire ordonnée par le tribunal.

   - Un programme de congés de maternité et de congés parentaux élargi qui couvrirait les femmes et les parents qui ne sont pas actuellement admissibles, par exemple les travailleuses et les travailleurs autonomes, les femmes sans antécédents professionnels ou celles qui n'ont pas travaillé un nombre de semaines suffisant (la recommandation suit).

19. RECOMMANDATIONS DE PRINCIPE : UN PROGRAMME POUR 2005

L'exécution du programme complet présenté ci-dessus est un but à long terme. Dans ce chapitre, nous présentons des recommandations dans quatre domaines :

- la reconnaissance fiscale des enfants;
- les prestations fiscales pour les familles;
- les services de garde, y compris la déduction pour frais de garde d'enfants;
- des congés de maternité et des congés parentaux prolongés.

Nous croyons qu'il s'agit là de secteurs clés et ce, pour deux raisons : ils sont importants pour appuyer les mères à titre de soutiens économiques et dispensatrices de soins et, en faisant fond sur des politiques et programmes en place, ils deviennent réalistes, politiquement acceptables et réalisables dans les cinq prochaines années.

Les recommandations qui suivent tiennent également compte de nombreux enjeux et préoccupations soulevés par les femmes dans les groupes de discussion — même si elles ne traduisent pas toujours leurs prescriptions — notamment, plus de temps avec les enfants, une plus grande sécurité économique, davantage d'attention au bien-être des enfants, une plus grande flexibilité et le choix de conjuguer et d'ordonner dans le temps leurs rôles de soutiens économiques et de dispensatrices de soins, et moins de stress pour tenter de « contrôler tout cela ».

Recommandation 1 : Instaurer une allocation progressive pour enfants comprenant une prestation pour enfants améliorée et un crédit d'impôt universel pour enfants.

Nous recommandons une prestation pour enfants à deux volets comprenant une portion universelle et une portion assujettie à un critère de revenu. La valeur totale de la prestation pour enfants serait d'environ 4 000 $, répartis comme suit :

- Un crédit d'impôt universel pour enfants d'une valeur maximale d'environ 1 000 $ par enfant par année pour toutes les familles ayant des enfants de moins de 18 ans. Le crédit d'impôt pour enfants serait pleinement indexé sur l'inflation et serait remboursé aux personnes sans impôt à payer.

- Une prestation non imposable assujettie à un critère de revenu d'au moins 3 000 $ par enfant par année — un montant équivalent à environ 50 p. 100 du coût du soin d'un enfant. Le niveau des prestations varierait en fonction du revenu, les familles à faible revenu recevant la prestation maximale de 250 $ par mois par enfant.

  La prestation serait versée aux familles pour des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans ou, si l'enfant est toujours à la maison et qu'il fréquente l'école secondaire, jusqu'à l'âge de 20 ans.

- On devrait aussi envisager d'élargir la portée de la prestation pour enfants afin qu'elle commence à être versée cinq mois avant la naissance de l'enfant, pour reconnaître

l'importance décisive de la période prénatale pour l'avenir de l'enfant et, aussi, pour protéger la santé de la mère.

Justification et répercussions sur les femmes

Les participantes à nos groupes de discussion considéraient généralement la PFCE comme une aide aux salariées à faible revenu plutôt qu'un soutien aux femmes à titre de dispensatrices de soins ou comme un moyen de payer certaines dépenses de consommation pour l'enfant. Elles estimaient en général que la PFCE était loin de tenir compte du coût du soin d'un enfant. Une allocation pour enfants d'une valeur de 4 000 $ par année tiendrait à peu près compte de ce coût et respecterait le principe d'une responsabilité partagée ou collective pour le soin des enfants. L'allocation progressive pour enfants aurait aussi les effets suivants :

- elle reconnaîtrait l'importance et la valeur de la qualité de parent;
- elle élargirait la gamme de choix offerts aux mères et aux parents qui conjuguent le travail rémunéré et le soin des enfants;
- elle protégerait et améliorerait le niveau de vie des familles à revenu modeste ou moyen, tout en offrant le soutien du revenu nécessaire aux familles à faible revenu; bien qu'une prestation pour enfants ne puisse à elle seule assurer un revenu de base suffisant, il s'agit d'une pierre angulaire importante.

La structure actuelle de la prestation pour enfants, qui comprend une prestation de base pour les parents dont le revenu est inférieur à un certain plancher et une prestation supplémentaire pour les parents actifs à faible revenu, permet le rétablissement de l'équité horizontale pour toutes les familles ayant des enfants, tout en préservant et en améliorant la prestation assujettie à un critère de revenu pour les familles à revenu faible, modeste ou moyen.

Nous recommandons que la base soit étendue à toutes les familles à titre de crédit d'impôt universel et qu'on augmente le supplément pour en arriver à une prestation d'au moins 4 000 $ par enfant. Ce montant est beaucoup plus élevé que celui prévu dans les dispositions actuelles. Le budget de février 2000 a fait grimper la prestation fiscale canadienne pour enfants à 2,5 milliards de dollars par année d'ici 2004, ce qui signifiera une prestation maximale de 2 400 $ par enfant (pour le premier enfant).

Signalons que nous ne sommes pas les seules à préconiser une allocation ou une prestation pour enfants de cette ampleur. Campagne 2000 et le Caledon Institute of Social Policy revendiquent également des prestations pour enfants d'environ 4 000 $ par année par enfant (voir Battle et Mendelson 1999; Novick 1999).

Il est difficile de recommander un montant précis pour la prestation de base. Si le régime fiscal existait en vase clos, un crédit d'impôt de 600 $, équivalant à une déduction de 3 530 $ au taux marginal le plus bas, pourrait être raisonnable. Toutefois, la prestation de base et le supplément font l'objet d'un traitement différent de la part d'au moins quelques-uns des organismes provinciaux d'aide sociale. Tant et aussi longtemps que les autorités provinciales récupéreront le supplément des familles qui reçoivent de l'aide sociale, nous devrons recommander qu'on maintienne la prestation de base et que toutes les augmentations futures de la prestation viennent l'accroître, pour veiller à ce que toutes les familles à faible revenu retirent un avantage du programme.

- **Continuer d'offrir un supplément à toutes les familles en fonction d'un critère de revenu, pour une prestation ou un crédit total d'au moins 4 000 $ par année.** Toutefois, le plafond actuel de revenu (20 950 $) pour l'obtention du supplément est beaucoup trop bas et nous recommandons de l'élever à 40 000 $.

- **La participation au marché du travail devrait être éliminée comme but de la prestation nationale pour enfants.** Les provinces et le gouvernement fédéral devraient s'entendre pour que le plein montant du supplément actuel de la prestation pour enfants soit versé à toutes les familles en deçà d'un certain niveau de revenu, peu importe la source du revenu. Comme nous l'avons soutenu précédemment, un tel but ne convient pas à une prestation pour enfants. Il est plus facile de l'atteindre au moyen de politiques qui font la promotion du plein emploi à un salaire de subsistance ainsi qu'au moyen de prestations en nature, telles que des prestations de maladie élargies et des prestations pharmaceutiques ainsi que des logements sociaux, pour toutes les familles à faible revenu.

- **Le supplément de prestation pour enfants devrait continuer à être versé par présomption à la mère,** bien qu'on devrait prévoir le partage de la prestation entre les parents dans les cas de garde partagée où les parents partagent à peu près également le soin et le contrôle. Nous avons songé à recommander que la prestation soit partagée entre les parents sur demande. Toutefois, cela ne procure aucun avantage aux familles où l'argent est mis en commun, tout en créant un inconvénient pour les familles où la mère est chargée de subvenir aux besoins de l'enfant.

- **Nous recommandons que l'unité bénéficiaire, aux fins de la détermination de l'impôt à payer, demeure la personne physique,** pour des raisons d'équité et pour favoriser l'autonomie économique des femmes. L'idéal serait que la personne physique soit aussi l'unité utilisée pour verser les prestations et ce, pour les mêmes raisons. Toutefois, compte tenu du risque que cela soit inacceptable sur le plan politique ou financier, l'unité bénéficiaire devrait être redéfinie en fonction des personnes qui ont l'obligation légale de subvenir aux besoins des enfants. Aux fins de la prestation pour enfants, on en viendrait ainsi à ne tenir compte que du revenu des « parents » légaux de l'enfant dans le calcul de l'admissibilité à la prestation et de son montant.

Recommandation 2 : Améliorer les dispositions relatives au congé de maternité et au congé parental et instaurer une allocation pour congé familial.

Nous recommandons un programme à deux volets, comprenant ce qui suit :

- **Un régime amélioré de congés de maternité et de congés parentaux d'une durée de 12 mois :** 24 semaines pour la mère et 28 autres semaines pour l'un ou l'autre des parents ou partagées entre les parents, avec une « prime » possible de six semaines à prendre par le père (ou le parent autre que la mère naturelle). (Une autre possibilité est que l'un ou l'autre des parents prenne les 52 semaines ou que celles-ci soient partagées entre les parents, sans distinction entre le congé de maternité et le congé parental.)

  Les prestations seraient offertes aussi aux parents adoptifs, aux parents qui sont des travailleuses et des travailleurs autonomes ainsi qu'aux étudiantes et étudiants. Le niveau des

prestations serait fixé à 80 p. 100 de la rémunération, calculée sur une année, de la mère ou du parent pour la période de référence désignée, jusqu'à un maximum équivalent à la rémunération moyenne des salariés (actuellement de 35 000 $ à 40 000 $ par année).

La période de référence désignée pourrait être définie comme étant un total de 20 semaines d'emploi au cours des deux années précédentes, ou un total de 10 semaines d'emploi dans l'année précédente, ou d'une formation ou d'études à temps plein au cours de l'année précédente.

Toute portion inutilisée de la prestation de 12 mois pourrait être mise en réserve durant une période allant jusqu'à cinq ans et utilisée à titre de congé parental pour les enfants subséquents et pour d'autres raisons liées aux enfants.

- **Une allocation pour congé familial** qui garantirait un plancher de revenu suffisant pour les mères ou les parents dans les deux situations suivantes :

  - Une prestation de 24 mois pour les mères et les parents qui ne sont pas admissibles au congé de maternité ou au congé parental en raison d'une expérience insuffisante ou nulle sur le marché du travail. Cette prestation familiale assujettie à un critère de revenu remplacerait l'aide sociale provinciale pour les mères et les parents d'enfants de moins de deux ans. Le montant de la prestation devrait être beaucoup plus élevé que l'aide sociale actuelle, qui ne fait qu'assurer la subsistance. Il devrait faire en sorte que le revenu soit suffisant et qu'il témoigne de l'engagement de la société à soutenir les mères et les parents afin qu'ils élèvent leurs enfants de façon à leur permettre d'échapper à la pauvreté.

  - Une extension du congé de maternité ou du congé parental amélioré (en faisant fond sur la première partie de cette recommandation) pour les parents qui désirent demeurer à la maison avec un jeune enfant pour une période supplémentaire allant jusqu'à 12 mois et qui ont épuisé la première prestation de 12 mois.

  L'allocation pour congé familial pourrait être utilisée par l'un ou l'autre des parents, ou partagée entre eux, et elle pourrait être utilisée à temps partiel ou à plein temps. Elle représenterait à la fois une garantie d'emploi après la période de 12 mois et une prestation économique suffisante pour en faire un choix viable pour les familles à revenu modeste ou moyen. Nous n'avons aucune proposition précise concernant la valeur de la prestation, mais il pourrait s'agir d'une prestation forfaitaire équivalente à 2,5 fois la valeur de l'allocation familiale pour cette famille.

Justification et répercussions sur les femmes

Notre proposition à deux volets résoudrait un bon nombre des problèmes cernés par les femmes dans nos groupes de discussion : le manque de souplesse, le manque de temps avec les enfants et le manque de possibilités de combiner le travail rémunéré et le soin des enfants.

Plusieurs éléments sont particulièrement importants et innovateurs : une prestation de maternité équivalente à 80 p. 100 de la rémunération, ayant pour effet de permettre aux mères de réserver la fraction inutilisée de leurs prestations pour plus tard et la création d'une allocation pour congé familial pour les personnes qui veulent passer plus de 12 mois à la maison avec un enfant et pour

les femmes sans expérience précédente sur le marché du travail qui, autrement, seraient tenues de recourir à une aide sociale qui ne fait qu'assurer leur subsistance. Cette dernière proposition aiderait à « traiter toutes les nouvelles mères de la même façon », de sorte que la rémunération préalable sur le marché du travail ne serait pas le seul fondement du congé de maternité pour les nouvelles mères (et, bien sûr, du congé pour les pères).

De plus, notre proposition aiderait à améliorer les niveaux de vie des familles ayant des enfants en permettant aux mères et aux parents d'améliorer leur capacité de gagner un revenu en poursuivant des études. Elle assurerait également la viabilité financière du travail à temps partiel pour les mères et les parents durant les premières années de l'enfant (c'est-à-dire les deux premières années) en comblant, en tout ou en partie, l'écart entre la rémunération d'un travail à temps partiel et celle d'un travail à plein temps.

Pour favoriser un partage plus équitable des responsabilités du soin des enfants entre les hommes et les femmes (ou entre les partenaires, lorsque les parents sont des lesbiennes), nous proposons aussi d'ajouter six semaines à la période de congé de maternité ou de congé parental si le père (ou le parent autre que la mère naturelle) désire s'en prévaloir. Même si plusieurs des participantes aux divers groupes de discussion n'étaient pas d'avis que la politique officielle avait pour mission d'encourager le partage plus équitable des responsabilités entre les hommes et les femmes, nous croyons qu'une telle disposition envoie un message important aux parents : le monde a changé et il est important que les deux parents participent aux soins de leurs jeunes enfants. L'égalité entre les hommes et les femmes dépend de la mesure dans laquelle le travail rémunéré et le soin des enfants sont partagés entre les parents.

La prolongation du congé de maternité et du congé parental est un important moyen de soutenir les familles ayant des enfants, comme en témoigne la récente prolongation à une année annoncée dans le budget fédéral de 2000. Cette annonce est conforme à l'engagement précédent, pris dans le discours du Trône de 1999, de doubler la durée du congé de maternité et du congé parental aux termes de l'assurance-emploi, pour le faire passer de six mois à une année afin de donner aux nouveaux parents la possibilité de passer plus de temps avec leurs enfants nouveau-nés ou nouvellement adoptés.

Bien que cette prolongation soit la bienvenue, elle n'en fait pas assez pour répondre aux besoins d'un nombre croissant de mères qui ne peuvent se prévaloir des dispositions en vigueur et proposées. Les prestations de maternité sont fondées sur 55 p. 100 de la rémunération assurable d'une femme, ce qui veut dire que les prestations ne peuvent suffire à répondre aux besoins financiers. Par conséquent, de nombreuses femmes, particulièrement celles dont la rémunération est faible, sont contraintes de retourner au travail prématurément. D'autres femmes ne sont même pas admissibles aux prestations de maternité, notamment celles qui peuvent avoir eu plusieurs emplois chez un certain nombre d'employeurs différents avant de devenir enceintes, ou celles qui n'ont que peu ou pas d'expérience préalable sur le marché du travail.

Les mères qui ne travaillent pas à l'extérieur du foyer doivent s'en remettre à leur mari ou partenaire ou à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins au cours de la période qui suit immédiatement la naissance d'un enfant. Ainsi, l'une des différences les plus importantes dans la protection offerte par les prestations de maternité doit être celle entre une femme mariée ayant une profession libérale et

exerçant à plein temps un emploi bien rémunéré et une mère seule qui ne participe pas au marché du travail. L'une est admissible aux prestations de maternité, tandis que l'autre ne l'est pas et doit s'en remettre à l'aide sociale provinciale pour subvenir à ses besoins. En traitant toutes les mères de la même façon, notre proposition ferait beaucoup pour mettre un terme au traitement inéquitable de la maternité dans le système de sécurité sociale, qui a divisé les femmes dans le passé.

Recommandation 3 : Maintenir la déduction pour frais de garde d'enfants, sans la modifier, à condition que les frais de garde soient des coûts engagés pour gagner un revenu, pour suivre une formation ou pour poursuivre des études postsecondaires.

- Nous recommandons que la déduction pour frais de garde d'enfants (DFGE) soit conservée sous sa forme actuelle, c'est-à-dire à titre de déduction, jusqu'à ce que les frais de garde ne soient plus une dépense liée au travail pour les femmes ou les parents. Nous ne croyons pas que la DFGE puisse remplacer un programme national de services de garde d'enfants. À long terme, notre intention est d'éliminer les frais de garde à titre de coûts engagés pour gagner un revenu, au moyen de l'instauration et de l'expansion graduelle d'un programme national de services de garde d'enfants (la proposition suit).

- Pour la plupart des parents, la DFGE ne serait plus nécessaire ni justifiée si les frais de garde étaient inexistants ou minimes. Toutefois, la DFGE demeurerait disponible pour les parents qui montrent qu'ils ne peuvent utiliser les services de garde d'enfants disponibles (par exemple en raison des heures qui ne conviennent pas ou de l'absence de services de garde dans leur localité).

- Privilégier le maintien de la DFGE pour des raisons d'équité fiscale ne signifie pas que la prestation ne peut pas être améliorée. De toute évidence, elle ne rejoint pas toutes les familles qui pourraient y être admissibles. La recherche effectuée au moyen des groupes de discussion révèle que les exigences d'admissibilité et l'effet de l'interaction avec la prestation pour enfants demeurent une source de confusion. Nous recommandons un programme dynamique d'éducation du public pour faire en sorte que l'ensemble des bénéficiaires éventuels soient au courant du fonctionnement du programme. Nous sommes favorables à un examen de la DFGE pour vérifier qu'elle rembourse les frais engagés pour gagner un revenu aux mères qui sont également des soutiens économiques. Il s'agit là d'une étape importante dans l'amélioration de l'équité fiscale. Toutefois, cette recommandation n'élimine pas le besoin d'offrir des services de garde accessibles, abordables et universels à tous les enfants.

- La DFGE n'est offerte qu'à la conjointe ou au conjoint au plus faible salaire, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Toutefois, les frais de garde d'enfants ne devraient pas être la seule responsabilité de la mère. Le maintien d'une telle pratique ne fait que consacrer les désavantages systémiques auxquels sont confrontées les femmes en raison de leurs responsabilités à titre de dispensatrices de soins. Il s'agit du même problème auquel nous nous sommes heurtées en tentant de déterminer qui devrait recevoir la prestation pour enfants. Toutefois, dans le cas de la DFGE, nous recommandons que ce soit la conjointe ou le conjoint au plus faible salaire qui continue de la demander.

Justification et répercussions sur les femmes

Comme nous l'avons déjà souligné, une bonne partie de la controverse qui entoure la déduction pour frais de garde d'enfants résulte du manque de reconnaissance des frais engagés pour le soins des enfants dans les familles qui ne sont admissibles ni à la prestation pour enfants ni à la DFGE. Le fait de proposer le maintien intégral de cette déduction ne diminue en rien l'importance de ces préoccupations.

Bien qu'il importe de rétablir une certaine forme de reconnaissance fiscale des enfants, cela ne devrait pas se faire aux dépens de la DFGE. En permettant qu'on porte atteinte à la reconnaissance des dépenses légitimes liées au travail, qui sont payées essentiellement par les femmes, on contribue à la privatisation des frais engendrés par les soins et l'on mine encore davantage l'accès des femmes au travail rémunéré. De plus, bien que la réponse au besoin de programmes de garde d'enfants ne se trouve peut-être pas dans le régime fiscal, cela ne signifie pas que les femmes qui assument ces dépenses devraient être tenues de le faire seules. Déjà, la DFGE ne compense pas le coût total de la garde des enfants, même lorsque ce coût total est déductible. En réduisant davantage la déduction ou en l'éliminant, on ne fait que pénaliser les femmes qui y ont maintenant accès.

De plus, le remplacement d'une partie de la DFGE par une déduction universelle établit une discrimination entre les sexes. La DFGE est réservée à la conjointe ou au conjoint qui gagne le plus bas salaire. Dans un monde parfait, cela n'établirait aucune distinction entre les sexes, mais, dans le monde dans lequel nous vivons, tel n'est pas le cas. Cela signifie que la plupart du temps, c'est le fardeau fiscal des femmes qui est réduit par la déduction et non celui des hommes. Cela est équitable, étant donné que les femmes sont les plus susceptibles de prendre des congés, d'interrompre leur travail ou de restreindre leurs perspectives de carrière en raison de leurs responsabilités à l'égard des enfants. Une déduction universelle dont pourrait se prévaloir l'un ou l'autre des conjoints serait fort probablement utilisée par la conjointe ou le conjoint au revenu le plus élevé, puisqu'elle aurait une plus grande valeur pécuniaire pour cette personne.

Le débat sur la transformation de la déduction en crédit ou en crédit remboursable découle de l'effet que peut avoir une déduction qui agit comme une subvention à rebours. En offrant un crédit fixe à l'égard de l'impôt à payer, on conférerait le même avantage, sur le plan du revenu disponible, à tous les contribuables qui ont suffisamment de revenus. En recourant à un crédit remboursable, on accorderait le même avantage à toutes les personnes qui ont des enfants et qui produisent une déclaration de revenus, qu'elles aient ou non un revenu imposable. Toutefois, d'un point de vue tant théorique que pratique, cela a de graves incidences. La transformation en un crédit remet la partie du revenu gagné nécessaire pour payer les frais de garde d'enfants dans l'assiette fiscale, soit dans le revenu imposable. On traite ainsi de façon différente les frais de garde d'enfants et les coûts engagés pour gagner un revenu qui ne découlent pas du rôle de dispensatrice de soins joué par les femmes. Conséquence encore plus importante, on fait de la participation des femmes au marché du travail une question de choix personnel plutôt qu'un droit.

D'un point de vue pratique, la DFGE est utilisée dans une écrasante majorité par les femmes des tranches d'imposition inférieures et moyennes. Par conséquent, la transformation de la déduction en crédit n'aurait vraisemblablement que des répercussions minimes sur la plupart des femmes.

Toutefois, elle toucherait les femmes ayant un revenu plus élevé, qui verraient leur économie d'impôt maximale passer de 2 030 $ par enfant par année à 1 190 $.

La transformation de la déduction en crédit aurait des conséquences surtout théoriques, mais le remplacement de la déduction pour frais de garde d'enfants par un crédit d'impôt remboursable retirerait les frais de garde d'enfants du volet « impôt » du régime d'impôt et de prestations pour les placer solidement dans le volet « prestations ». Une fois qu'il n'est plus question d'un débat sur l'équité fiscale, mais clairement d'un programme social, la transformation en prestations sélectives visant les personnes « dans le plus grand besoin » est une affaire simple (Comité spécial sur la garde d'enfants 1987; Kent 1999). Par conséquent, on verrait alors disparaître toute reconnaissance fiscale, applicable de façon universelle, de l'effet des coûts engagés pour élever des enfants sur la capacité de payer.

La transformation en crédit remboursable permettrait également au gouvernement fédéral de se retrancher dans sa position selon laquelle il « prend des mesures » à l'égard des services de garde d'enfants. Tant et aussi longtemps qu'il s'agit d'une question d'équité fiscale, il est plus difficile pour le gouvernement de faire croire à cette allégation.

Recommandation 4 : Affecter des fonds à la création d'un programme national universel de garde d'enfants et de services de développement de la petite enfance.

Dans le discours du Trône de 1999 et dans le budget de février 2000, le gouvernement fédéral a « invité » les gouvernements provinciaux et territoriaux à s'entendre, avant décembre 2000, sur un plan d'action pour soutenir le développement de la petite enfance. Nous souscrivons aux propositions d'un programme national appuyé par des organismes nationaux de politique sociale et des spécialistes des services de garde. Voici les éléments clés contenus dans un document-cadre rédigé par des organismes participant à la campagne Signez au nom des enfants du Canada[44].

- Un ensemble de services de développement de la petite enfance financés par l'État exige que le gouvernement fédéral transfère de l'argent fédéral aux provinces et aux territoires pour élaborer des programmes conformes aux principes communs. Les provinces et les territoires s'engageraient à soutenir financièrement les services de développement de la petite enfance dans leurs sphères de compétences.

Un financement affecté à des fins particulières pour des services de développement de la petite enfance serait instauré par le gouvernement fédéral pour l'exploitation de services de qualité. Le financement fédéral commencerait par un investissement de départ de deux milliards de dollars et s'accroîtrait jusqu'à ce que les besoins de tous les enfants du Canada soient comblés en ce qui a trait aux services de développement de la petite enfance (DPE). Le financement à des fins particulières serait permanent.

- Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux établiraient un calendrier assorti d'objectifs clairs concernant la mise en oeuvre des services de DPE. Les provinces et les territoires mettraient en place leurs propres infrastructures et cadres d'exploitation pour ces

services. Les autorités locales ou les collectivités ou les deux seraient chargées de la conception et de la prestation de services répondant à leurs besoins.

Justification et répercussions sur les femmes

La justification d'un régime national de services de développement de la petite enfance va presque de soi. Elle a été bien documentée et a fait l'objet de plusieurs documents d'orientation récents rédigés par des organismes nationaux[45]. Elle est confirmée tant par les préoccupations au sujet de la qualité et du caractère abordable exprimées par les participantes aux groupes de discussion que par les constatations de recherches internationales qui montrent que le coût et la disponibilité des services de garde sont l'un des principaux déterminants de l'intégration des femmes au marché du travail. Le programme complet proposé ici fait progresser le bien-être des enfants en veillant à ce qu'ils aient tous accès à des programmes de qualité pour la petite enfance, que leurs parents soient au foyer, à l'école ou au travail. On répondrait ainsi aux besoins des mères tant sur le marché du travail qu'à l'extérieur de celui-ci. L'accès aux programmes ne serait plus lié à la participation au marché du travail.

20. CONCLUSION : RENDRE LA VIE PLUS FACILE AUX FEMMES

Nos propositions en faveur d'un système intégré de programmes d'imposition et de soutien du revenu axés sur la situation des personnes favorisent l'instauration d'un revenu de base suffisant. Elles tiennent directement compte des tensions financières et émotives exprimées par les femmes dans nos groupes de discussion, entre ce qu'elles veulent pour elles-mêmes, d'une part, et l'engagement et la responsabilité à l'égard de leurs enfants, d'autre part. Un grand nombre de ces femmes appartenaient au grand groupe de familles à revenu moyen qui atteignent les limites de leurs possibilités économiques et qui voient leur échapper les avantages sociaux dont ont besoin les familles, qui sont maintenant réservés aux pauvres en raison des compressions financières. Les deux groupes, les mères au foyer ainsi que les mères au travail, cherchent des façons de gagner plus d'argent, comme l'indique leur participation aux groupes de discussion en retour d'une faible rémunération.

Notre proposition en faveur d'une allocation de 4 000 $ pour les enfants s'attaque au problème de la pauvreté des enfants et des familles et atténue les tensions entre le travail rémunéré et le rôle de parent. Cette proposition découle de la constatation que les enfants exigent de l'argent, du temps et de l'énergie qui entrent en conflit avec le temps et l'énergie exigés au travail. Le rétablissement du crédit d'impôt pour enfants pour tous les enfants et une augmentation de la partie assujettie à un critère de revenu à 40 000 $ de revenu familial rétabliraient l'équité entre les familles en reconnaissant les coûts supplémentaires que doivent engager tous les parents pour élever leurs enfants. Les mères, tant au foyer que salariées, qui ont participé aux groupes de discussion profiteraient d'un crédit d'impôt pour enfants universel.

La difficulté d'équilibrer leur rôle de dispensatrices de soins et celui de soutiens économiques a fourni à ces femmes des leçons convaincantes au sujet du caractère inévitable de leur rôle de femme, tracé d'avance, qui les ont incitées à décider de quitter le marché du travail, souvent pour de longues périodes. Une mère participante a laissé un travail hautement spécialisé et exigeant dans l'industrie informatique après la naissance de son troisième enfant. Les exigences de son travail et la recherche d'un équilibre entre les besoins de services de garde pour ses trois enfants se sont révélés trop dures pour elle. La disponibilité d'un régime de congés de maternité et de congés parentaux améliorés pouvant aller jusqu'à 24 mois lui aurait permis de demeurer avec son jeune enfant, confiante que son emploi était protégé. Un tel régime, conjugué à un programme national universel de garde d'enfants et d'éducation de la petite enfance, ainsi que l'atténuation des préoccupations des mères au sujet de la qualité des services de garde reçus par leurs enfants et la réduction de la semaine de travail à 30 heures lui auraient permis de demeurer sur le marché du travail. Les démographes estiment que la participation des femmes au marché du travail finira par être identique à celle des hommes. Cela signifie que les femmes devront répartir leur temps et leur énergie plus également entre le travail domestique et le travail à l'extérieur du foyer ou la poursuite d'études à plein temps. Les femmes seraient alors vraiment en mesure d'être à la fois des soutiens économiques et des dispensatrices de soins.

Les mères qui ont participé aux groupes de discussion retireraient aussi des avantages financiers d'un programme national d'éducation de la petite enfance. De nombreuses femmes sont exclues du marché du travail, sans accès aux services de garde abordables que beaucoup de familles ne

peuvent tout simplement pas s'offrir, même avec deux revenus. Il arrive souvent que les niveaux de rémunération habituellement inférieurs des femmes ne compensent pas les frais qu'elles doivent engager pour travailler à l'extérieur de la maison. Outre les frais de garde d'enfants, les cotisations à payer au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-emploi enlèvent tout attrait financier au travail rémunéré pour certaines de ces femmes.

La restructuration du marché du travail de façon à le rendre plus sensible aux besoins des enfants redonnerait beaucoup de temps aux parents débordés d'aujourd'hui. À cet égard, nos propositions ouvrent la voie aux types de décisions que les parents, particulièrement les femmes, prendront vraisemblablement à l'avenir au sujet de leur vie personnelle. Protégées contre les pires conséquences économiques du rôle de parent parce qu'elles pourraient demeurer sur le marché du travail, les femmes n'auraient plus à s'inquiéter de ce qui leur arriverait si elles devaient assumer seules le rôle de parent ni de leur situation financière à la retraite.

Les participantes aux groupes de discussion ne connaissaient que trop bien le prix personnel qu'elles ont à payer en mettant les intérêts de leurs enfants avant les leurs. Elles acceptaient presque comme un axiome le fait que les femmes ont la responsabilité première d'élever les enfants. Ces femmes avaient travaillé à l'extérieur du foyer durant des années avant de devenir des mères et d'interrompre leur participation au marché du travail. Elles prévoyaient retourner sur le marché du travail bien qu'elles s'inquiétaient de leurs perspectives d'emploi. Nos propositions visent à permettre aux femmes d'être à la fois soutiens économiques et dispensatrices de soins. Toutefois, l'atteinte de ce but ainsi que des autres buts décrits dans la cinquième partie est un travail de longue haleine qui exige la mise en place de tous les piliers d'un programme national pour les familles.

Le moment est venu de reconnaître que la vie des femmes ressemble de plus en plus aujourd'hui à celle des hommes. Elles sont des parents et elles sont des soutiens de familles. Beaucoup ont des maris ou des partenaires; quelques-unes s'occupent seules des enfants. Dans le cas des enfants dont les deux parents travaillent à l'extérieur du foyer, il faut se demander qui, outre les parents, est chargé du soin des enfants? La collectivité, par l'entremise de mesures sociales concernant le soin matériel et physique des enfants, a manifestement une responsabilité à l'égard de ses futurs citoyennes et citoyens.

Sur le plan idéologique, les demandes de soutien des familles se sont généralement traduites par des tentatives de réaffirmer la position des mères au foyer. Avant de prendre des décisions de principe concernant l'aide aux enfants, il importe de bien comprendre ces postulats idéologiques. Il faut les surmonter si nous espérons en arriver à l'égalité des sexes sur le marché du travail et placer la vie familiale sur des assises d'égalité dans les relations entre les femmes et les hommes.

ANNEXE A : CRITÈRES DE SÉLECTION ET GUIDE POUR LES GROUPES DE DISCUSSION

Critères de sélection

- Toutes les répondantes seront des femmes.
- Les femmes qui gagnent un revenu et celles qui sont au foyer seront partagées en groupes différents.
- Toutes les répondantes auront des enfants de moins de 12 ans à la maison. Au moins six femmes par groupe auront des enfants de moins de six ans.
- Quatre répondantes par groupe auront un revenu de ménage qui se situe entre 51 000 $ et 80 000 $ (ménages à deux revenus) ou entre 26 000 $ et 40 000 $ (revenu unique).
- Quatre répondantes par groupe auront un revenu de ménage qui se situe entre 31 000 $ et 50 000 $ (ménages à deux revenus) ou entre 16 000 $ et 25 000 $ (revenu unique).
- Quatre répondantes par groupe auront un revenu de ménage de <30 000 $ (ménages à deux revenus) ou de <15 000 $ (revenu unique).
- Deux répondantes par groupe seront bénéficiaires d'aide sociale.
- Quatre répondantes par groupe seront des mères seules.
- Six répondantes par groupe de femmes qui gagnent un revenu seront de celles qui travaillent par choix. Six seront de celles qui préféreraient demeurer au foyer. Les travailleuses à temps partiel auront fait le choix de travailler à temps partiel.
- Six répondantes par groupe de femmes au foyer seront de celles qui restent à la maison par choix. Six seront de celles qui préféreraient travailler à l'extérieur.
- Les participantes représenteront la diversité ethnique de Toronto.
- Aucune répondante ne sera à l'emploi du ministère des Finances du Canada.
- Aucune répondante ne sera membre active d'un groupe de femmes ou d'une association de contribuables.
- Aucune répondante n'aura participé à un groupe de discussion dans les six derniers mois ou, si le sujet était connexe, dans les trois dernières années.
- L'âge et l'instruction varieront en conséquence des autres critères, mais on cherchera à assurer la plus large représentation possible.
- Aucune répondante et aucun membre de la famille immédiate des répondantes n'auront travaillé dans les secteurs des communications, des études de marché, du marketing, de la publicité ou des médias.

Guide de discussion : Les mères au foyer

Introduction
Remercier les répondantes de leur présence. Énoncer le but de la séance. Se présenter. Insister sur l'impartialité. Expliquer le processus : la glace sans tain, l'enregistrement et la confidentialité. Demander aux répondantes de se présenter. Demander ce qu'elles font et combien il y a d'enfants dans leur ménage.

Aspirations, buts et désirs
Q : Je désire commencer la séance en parlant de vos aspirations. C'est une question très large, mais obtenez-vous de la vie ce que vous en attendez? Le rôle que vous jouez est-il celui que vous voudriez jouer? Où se situe votre centre d'intérêt à l'heure actuelle? Où aimeriez-vous qu'il se situe? Y a-t-il des choses qui font obstacle à la réalisation de ce que vous voulez? Vous débattez-vous davantage sur le plan financier ou émotif? Pouvez-vous m'en dire davantage?

Q : Ressentez-vous un quelconque déchirement entre vos aspirations personnelles et ce que vous voulez pour vous enfants? En d'autres termes, parvenez-vous à répondre à vos propres aspirations et à celles que vous avez pour vos enfants? Obtenez-vous ce dont vous avez besoin? Obtiennent-ils ce dont ils ont besoin? Comment réagissez-vous à ce déchirement? Qu'est-ce qui devrait changer pour que vous soyez satisfaite et que les besoins de vos enfants soient comblés? Vos besoins diffèrent-ils selon l'âge de l'enfant? Pouvez-vous m'en dire davantage?

Partage des responsabilités et des ressources
Q : Pour celles d'entre vous qui sont engagées dans une relation, les ressources sont-elles partagées entre vous et votre partenaire? Les responsabilités sont elles partagées? Votre partenaire assume-t-il des responsabilités en ce qui a trait à l'éducation des enfants? Cela comprend-il les coûts financiers?

Possibilités, choix
Q : Demeurez-vous à la maison parce que vous le voulez ou parce que vous le devez? Pouvez-vous m'en parler davantage? Si vous le pouviez, passeriez-vous moins de temps à la maison et plus de temps sur le marché du travail? Pourquoi? Pourquoi pas? De quelle aide auriez-vous besoin pour faire ce que vous voulez?

Q : Quel est le type d'aide qui vous est offert actuellement? Quelle est votre expérience en ce qui a trait à la prestation fiscale pour enfants? Celle-ci est-elle utile? Pouvez-vous m'en dire davantage? Y a-t-il des problèmes relatifs à cette prestation? Pouvez-vous m'en dire davantage? Devrait-elle être offerte à toutes les familles qui ont des enfants ou uniquement à celles dont le revenu se situe sous un certain seuil? Expliquez?

Q : Quel type d'arrangements avez-vous en ce qui concerne la garde des enfants actuellement? Avez-vous envisagé des solutions de rechange? Qu'est-ce qui a motivé votre choix?

Q : Vous connaissez la déduction pour frais de garde d'enfants. S'agit-il d'une bonne façon de traiter les besoins de garde d'enfants? Pourquoi? Pourquoi pas? Comment cela fonctionne-t-il?

Toutes les femmes en profitent-elles ou certaines sont-elles exclues? Pouvez-vous m'en dire davantage? Y a-t-il d'autres problèmes relatifs à cette déduction? Que préféreriez-vous et pourquoi?

Thèmes

Il existe un point de vue selon lequel le genre de politiques fiscales qu'adopte le gouvernement et le genre de programmes sociaux qu'il élabore devraient fonctionner de concert pour poursuivre un but commun; disons qu'il s'agit de principes. J'aimerais particulièrement entendre ce que vous avez à dire sur quatre principes de planification relatifs aux politiques fiscales et sociales, et j'aimerais savoir si vous pensez ou non que ces principes influencent le gouvernement dans ce qu'il fait pour vous aider à prendre soin de vos enfants, que vous travailliez à la maison ou sur le marché du travail.

Les personnes ou les familles qui ont des enfants devraient payer moins d'impôt, compte tenu des dépenses supplémentaires nécessaires pour subvenir aux besoins des enfants.

Q : D'après-vous, qu'est-ce que cela veut dire? Croyez-vous que les familles et la société devraient partager les coûts liés à l'éducation d'un enfant? Pourquoi? Pourquoi pas? Est-il juste de demander aux personnes qui n'ont pas d'enfant de partager les coûts liés à l'éducation des enfants d'autres familles? Pourquoi? Où devrait commencer et finir la responsabilité de la société?

Q : Le régime fiscal devrait-il reconnaître le travail des femmes qui restent à la maison pour s'occuper des enfants? Comment?

Q : Actuellement, le gouvernement aide les parents de deux façons : en offrant des programmes liés aux enfants et en offrant de l'aide par l'entremise du régime fiscal. Croyez-vous qu'il est préférable d'accorder des crédits ou des déductions par le biais du régime fiscal ou alors d'investir dans des services et des prestations? Pourquoi? Pourquoi pas? Ou croyez-vous que ce sont deux importants moyens d'aider les familles? Pourquoi?

Q : À quel point l'impôt et le manque de programmes abordables ont-ils été des éléments dissuasifs en ce qui concerne votre décision d'avoir des enfants et un obstacle à l'éducation des enfants? De quels programmes s'agit-il?

Sans égard à la situation ou aux antécédents professionnels, les congés de maternité ou les congés parentaux devraient être prolongés et offerts à tous les parents, y compris aux travailleuses autonomes et à celles qui reçoivent de l'aide sociale, de façon à ce que toutes les nouvelles mères soient traitées de la même manière.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec l'idée d'un congé de maternité pour tous les parents, sans égard à leurs antécédents professionnels? Quels sont les arguments en faveur? Quels sont les arguments contre? Pensez-vous que c'est réalisable?

Les parents qui ont des enfants de moins de deux ans devraient avoir le choix de se retirer du travail pour élever leur enfant.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Êtes-vous d'accord avec ce principe ou contre? Quels sont les arguments en sa faveur? Quels sont les arguments contre? Croyez-vous que c'est réalisable? Que faudrait-il pour que cela soit possible?

Q : Au Canada, nous produisons des déclarations de revenus à titre de personnes physiques et non pas à titre d'unités familiales. Toutefois, certaines prestations (telles que la prestation pour enfants et la déduction pour frais de garde d'enfants) sont établies en fonction du revenu familial. Certaines personnes croient que nous devrions produire des déclarations à titre de familles plutôt que de personnes physiques. Que pensez-vous de cette idée? Quels seraient les avantages pour vous et votre famille? Quels seraient les désavantages pour vous et votre famille?

La politique officielle devrait encourager un partage plus égal des responsabilités parentales et financières entre les femmes et les hommes.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Par exemple, le programme de congé parental pourrait offrir une période de congé en prime lorsque c'est le père qui s'en prévaut; autrement, on la perdrait. Êtes-vous d'accord avec ce principe ou contre? Quels sont les arguments en sa faveur? Quels sont les arguments contre?

Récapitulation

Q : Avant de terminer la séance, j'aimerais vérifier auprès de mes collègues si elles désirent que je vous pose d'autres questions. (Demander à l'organisme client s'il a d'autres questions.) Avez-vous d'autres idées sur la façon dont le gouvernement pourrait vous aider à surmonter les obstacles à l'atteinte de vos objectifs et à la réalisation de vos désirs pour vous-mêmes et pour vos enfants? Remercier les répondantes et clore la réunion.

Guide de discussion : Femmes qui gagnent un revenu

Introduction

Remercier les répondantes de leur présence. Énoncer le but de la séance. Se présenter. Insister sur l'impartialité. Expliquer le processus : la glace sans tain, l'enregistrement et la confidentialité. Demander aux répondantes de se présenter. Demander ce qu'elles font et combien il y a d'enfants dans leur ménage.

Aspirations, objectifs et désirs

Q : Je veux commencer la séance en parlant de vos aspirations. C'est une question très large, mais obtenez-vous de la vie ce que vous en attendez? Le rôle que vous jouez est-il celui que vous voudriez jouer? Où se situe votre centre d'intérêt à l'heure actuelle? Où aimeriez-vous qu'il se situe? Y a-t-il des choses qui font obstacle à la réalisation de ce que vous voulez? Vos problèmes sont-ils surtout financiers ou émotifs? Pouvez-vous m'en dire davantage?

Q : Ressentez-vous un conflit quelconque entre vos désirs et vos buts en tant que mère et vos désirs et vos buts en tant que travailleuse rémunérée? Pouvez-vous m'en dire davantage? De quoi avez-vous besoin pour que vos propres aspirations et celles que vous avez pour vos enfants soient satisfaites. Vos besoins diffèrent-ils selon l'âge de votre enfant? Pouvez-vous m'en dire davantage?

Partage des responsabilités et des ressources

Q : Pour celles d'entre vous qui sont engagées dans une relation, les ressources sont-elles partagées entre vous et votre partenaire? Partagez-vous les responsabilités? Je sais que certains couples parmi mes amies et amis ont des comptes de banque séparés et que chaque

personne assume des responsabilités particulières. Dans votre cas, l'argent est-il mis en commun ou avez-vous chacune et chacun vos responsabilités? Votre partenaire assume-t-il des responsabilités en ce qui a trait à l'éducation des enfants? Cela comprend-il les coûts financiers?

Possibilités, choix

Q : Travaillez-vous parce que vous le voulez ou parce que vous le devez? Travaillez-vous pour arrondir les fins de mois ou essayez-vous de faire carrière? Si vous le pouviez, passeriez-vous moins de temps sur le marché du travail et plus de temps à la maison avec les enfants? Pourquoi? Pourquoi pas? Celles d'entre vous qui ont des emplois à temps partiel préféreraient-elles travailler à plein temps? Pourquoi? Pourquoi pas? De quelle aide auriez-vous besoin pour faire ce que vous voulez?

Q : Quel est le type d'aide qui vous est offert actuellement? Quelle est votre expérience en ce qui a trait à la prestation fiscale pour enfants? Celle-ci est-elle utile? Pouvez-vous m'en dire davantage? Y a-t-il des problèmes relatifs à cette prestation? Pouvez-vous m'en dire davantage? Devrait-elle être offerte à toutes les familles qui ont des enfants ou uniquement à celles dont le revenu se situe sous un certain seuil? Expliquez?

Q : Quel type d'arrangements avez-vous en ce qui concerne la garde des enfants actuellement? Avez-vous envisagé des solutions de rechange? Qu'est-ce qui a motivé votre choix?

Q : Vous connaissez la déduction pour frais de garde d'enfants. S'agit-il d'une bonne façon de traiter les besoins de garde d'enfants? Pourquoi? Pourquoi pas? Comment cela fonctionne-t-il? Toutes les femmes en profitent-elles ou certaines sont-elles exclues? Pouvez-vous m'en dire davantage? Y a-t-il d'autres problèmes relatifs à cette déduction? Que préféreriez-vous et pourquoi?

Thèmes

Il existe un point de vue selon lequel le genre de politiques fiscales qu'adopte le gouvernement et le genre de programmes sociaux qu'il élabore devraient fonctionner de concert pour poursuivre un but commun; disons qu'il s'agit de principes. J'aimerais particulièrement entendre ce que vous avez à dire sur quatre principes de planification relatifs aux politiques fiscales et sociales, et j'aimerais savoir si vous pensez ou non que ces principes influencent le gouvernement dans ce qu'il fait pour vous aider à prendre soin de vos enfants, que vous travailliez à la maison ou sur le marché du travail.

Les personnes ou les familles qui ont des enfants devraient payer moins d'impôt, compte tenu des dépenses supplémentaires nécessaires pour subvenir aux besoins des enfants.

Q : D'après-vous, qu'est-ce que cela veut dire? Croyez-vous que les familles et la société devraient partager les coûts liés à l'éducation d'un enfant? Pourquoi? Pourquoi pas? Est-il juste de demander aux personnes qui n'ont pas d'enfant de partager les coûts liés à l'éducation des enfants d'autres familles? Pourquoi? Où devrait commencer et finir la responsabilité de la société?

Q : Le régime fiscal devrait-il reconnaître le travail des femmes qui restent à la maison pour s'occuper des enfants? Comment?

Q : Actuellement, le gouvernement aide les parents de deux façons : en offrant des programmes liés aux enfants et en offrant de l'aide par l'entremise du régime fiscal. Croyez-vous qu'il est préférable d'accorder des crédits ou des déductions par l'entremise du régime fiscal ou d'investir dans des services et des prestations? Pourquoi? Pourquoi pas? Ou croyez-vous que ce sont deux importants moyens d'aider les familles? Pourquoi?

Q : À quel point l'impôt et le manque de programmes abordables ont-ils été des éléments dissuasifs en ce qui concerne votre décision d'avoir des enfants et un obstacle à l'éducation des enfants? De quels programmes s'agit-il?

Sans égard à la situation ou aux antécédents professionnels, les congés de maternité ou les congés parentaux devraient être prolongés et offerts à tous les parents, y compris aux travailleuses autonomes et à celles qui reçoivent de l'aide sociale, de façon à ce que toutes les nouvelles mères soient traitées de la même manière.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec l'idée d'un congé de maternité pour tous les parents, sans égard à leurs antécédents professionnels? Quels sont les arguments en faveur? Quels sont les arguments contre? Pensez-vous que c'est réalisable?

Les parents qui ont des enfants de moins de deux ans devraient avoir le choix de se retirer du travail pour élever leur enfant.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Êtes-vous d'accord avec ce principe ou contre? Quels sont les arguments en sa faveur? Quels sont les arguments contre? Croyez-vous que c'est réalisable? Que faudrait-il pour que cela soit possible?

Q : Au Canada, nous produisons des déclarations de revenus à titre de personnes physiques et non pas à titre d'unités familiales. Toutefois, certaines prestations (telles que la prestation pour enfants et la déduction pour frais de garde d'enfants) sont établies en fonction du revenu familial. Certaines personnes croient que nous devrions produire des déclarations à titre de familles plutôt que de personnes physiques. Que pensez-vous de cette idée? Quels seraient les avantages pour vous et votre famille? Quels seraient les désavantages pour vous et votre famille?

La politique officielle devrait encourager un partage plus égal des responsabilités parentales et financières entre les femmes et les hommes.

Q : Qu'est-ce que cela veut dire? Par exemple, le programme de congé parental pourrait offrir une période de congé en prime lorsque c'est le père qui s'en prévaut; autrement, on la perdrait. Êtes-vous d'accord avec ce principe ou contre? Quels sont les arguments en sa faveur? Quels sont les arguments contre?

Récapitulation

Q : Avant de terminer la séance, j'aimerais vérifier auprès de mes collègues si elles désirent que je vous pose d'autres questions. (Demander à l'organisme client s'il a d'autres questions.) Avez-vous d'autres idées sur la façon dont le gouvernement pourrait vous aider à surmonter les obstacles à la réalisation de vos objectifs et de vos désirs pour vous-mêmes et pour vos enfants? Remercier les répondantes et clore la réunion.

ANNEXE B : LE RÉGIME FISCAL

Les taux d'imposition et la progressivité

On calcule l'impôt fédéral à payer en appliquant les taux d'imposition prévus par la loi au revenu imposable. Les tranches d'imposition précisent *le taux d'imposition marginal* applicable à chaque dollar gagné dans cette tranche. Les personnes dans toutes les tranches d'imposition paient le même taux d'imposition sur les premiers 30 004 $ de revenu. Les 30 005 $ de revenu suivants sont assujettis à un taux de 24 p. 100 depuis le 1er juillet 2000. Enfin, les contribuables dont le revenu imposable est supérieur à 60 009 $ sont assujettis à un taux d'imposition de 29 p. 100 depuis le 1er juillet 2000. Une personne qui a un revenu imposable de 80 000 $ a un taux d'imposition marginal de 29 p. 100. Toutefois, le *taux d'imposition moyen*, c'est-à-dire la moyenne dans toutes les tranches d'imposition, est beaucoup plus bas, soit un peu moins de 23 p. 100.

Avant 1988, la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada comptait 10 tranches d'imposition. La réduction à trois tranches illustre les tensions entre les objectifs d'équité et d'efficacité. Un parti pris prononcé en faveur de l'équité verticale (la croyance que les gens plus riches devraient payer plus d'impôt) déboucherait sur un nombre plus élevé de tranches d'imposition. Un régime qui compte des tranches d'imposition moins nombreuses et plus larges assujettit des personnes aux revenus très divergents au même taux marginal d'imposition. Dans notre régime, les personnes qui gagnent 30 010 $ sont assujetties au même taux d'imposition marginal que les personnes qui gagnent près de deux fois plus. En outre, même si le nombre de tranches d'imposition est moindre, un parti pris en faveur de l'équité verticale serait reflété dans les différences relatives entre les tranches d'imposition. Dans notre régime, la plus forte augmentation du taux marginal d'imposition survient aux revenus les plus faibles : 17 p. 100 lorsque le revenu dépasse le niveau de l'exemption personnelle de base, soit 7 131 $; 7 p. 100 d'augmentation de plus après 23 000 $ de plus, et 5 p. 100 de plus après les 30 000 $ suivants.

Toutefois, même si l'augmentation du nombre de tranches d'imposition et des différences plus élevées entre les tranches peuvent augmenter la progressivité, elles réduisent l'efficacité. Selon cette théorie, plus l'augmentation des taux d'imposition marginaux est élevée, plus elle décourage les contribuables de travailler plus fort, de gagner plus d'argent et d'accroître la productivité générale. Toutefois, les préoccupations au sujet des facteurs de dissuasion ne sont soulevées que dans le cas des salariées et salariés à revenu élevé. Les taux d'imposition marginaux sont déterminés non seulement par le barème de l'impôt sur le revenu fédéral, mais aussi par les taux provinciaux, les surtaxes et les taux de récupération fiscale applicables aux prestations sociales. Les Canadiennes et les Canadiens à revenu faible ou moyen sont assujettis à des taux d'imposition marginaux très élevés. Sur le plan de l'efficacité, la réaction à cette situation n'a pas consisté à réduire les taux d'imposition marginaux de ces personnes mais plutôt à rendre celles-ci inadmissibles à certaines prestations sociales et à imposer à d'autres des exigences sur le plan du travail.

Le résultat logique d'un parti pris en faveur de l'efficacité plutôt que de l'équité est *l'impôt uniforme,* en vertu duquel tout le monde paie le même pourcentage d'impôt sur le revenu

personnel. Cela non seulement porte atteinte au principe de l'équité verticale, mais profite davantage aux personnes à revenu élevé qu'à celles à revenu faible ou moyen. Pour produire le même montant de recettes, l'impôt uniforme devrait être plus élevé dans la tranche d'imposition la plus basse, ce qui signifie que les personnes à faible revenu verraient leur impôt augmenter. La contribuable ou le contribuable de la tranche d'impôt la plus élevée paierait moins d'impôt que maintenant. L'Alberta a récemment adopté un taux d'imposition provincial uniforme.

La demande de baisses d'impôt généralisées est également une attaque contre la progressivité. La Canadian Taxpayers Federation (1999) préconise une réduction immédiate de trois pour cent des taux d'imposition, ce qui donnerait de nouvelles tranches d'imposition de 14 p. 100, 23 p. 100 et 26 p. 100. Cela équivaut à une baisse d'impôt pour les riches, puisque les contribuables dans les tranches d'imposition plus élevées jouiraient d'une baisse d'impôt beaucoup plus importante que ceux dans la tranche d'imposition la plus basse.

Rajustements en fonction de la capacité de payer : déductions et crédits

Le choix des déductions ou des crédits pour rajuster le fardeau fiscal afin de tenir compte de la capacité de payer fait toujours l'objet d'un débat. Le rajustement par l'entremise de déductions retire le poste de l'assiette fiscale, avant le calcul du revenu imposable. Par contre, les crédits sont appliqués après le calcul de l'impôt à payer. À l'heure actuelle, notre régime fiscal utilise un ensemble de déductions et de crédits, bien que leurs objets aient varié au fil des ans. De plus, la justification de l'utilisation des uns ou des autres n'est pas toujours évidente. Toutefois, certains principes et enjeux fondamentaux sous-tendent ce débat.

Tout d'abord, il est généralement reconnu que les coûts engagés pour gagner un revenu ne devraient pas être assujettis à l'impôt et devraient être déduits du revenu gagné avant le calcul du revenu imposable. La Commission Carter a recommandé que tous les coûts engagés pour gagner un revenu soient exclus. Bien qu'on accepte cette recommandation en principe, notre régime fiscal reconnaît bien davantage ces coûts dans le cas des travailleuses et des travailleurs autonomes que dans le cas des personnes salariées. Les autres déductions du revenu total admissibles comprennent la déduction pour frais de garde d'enfants, le coût d'une préposée ou d'un préposé pour permettre à une personne handicapée de conserver son emploi et d'autres dépenses engagées pour gagner un revenu. Les déductions ne sont pas limitées aux dépenses engagées pour gagner un revenu, mais comprennent des dispositions fiscales conçues pour encourager un comportement bien défini. Par exemple, il existe des déductions pour les cotisations aux régimes de pensions agréés ainsi qu'aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, qui visent à encourager les Canadiennes et les Canadiens à économiser en vue de leur retraite. Ce qui reste après les déductions est le revenu imposable — la partie du revenu qui est assujettie à l'impôt.

On peut aussi effectuer des rajustements en fonction de la capacité de payer en soustrayant les crédits d'impôt admissibles de l'impôt à payer. Notre régime comprend des crédits personnels, pour personnes handicapées et en raison de l'âge ainsi que des rajustements pour les responsabilités familiales. Tous ces crédits sont non remboursables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent qu'être appliqués à l'impôt à payer. La prestation pour enfants et le crédit d'impôt pour TPS sont tous deux des crédits remboursables. Comme les crédits non remboursables, ils sont soustraits de l'impôt à payer.

Toutefois, ils sont aussi payables à la déclarante ou au déclarant sans revenu imposable, ce qui en fait une forme d'impôt sur le revenu négatif.

Les crédits et les déductions peuvent tous deux être utilisés pour rajuster le montant d'impôt à payer. Dans un régime au taux d'imposition uniforme, les contribuables tireraient le même avantage d'une déduction que d'un crédit. Toutefois, puisque notre régime est progressif, les déductions réduisent les impôts des personnes dans les tranches d'imposition les plus élevées davantage que ceux des contribuables à faible revenu, ce qu'on appelle parfois l'effet de « subvention à rebours ». Une déduction réduit le montant du revenu imposable au taux d'imposition marginal supérieur du contribuable. Par conséquent, une déduction de 1 000 $ pour un contribuable dans la tranche d'imposition supérieure vaut 290 $. Pour le contribuable dans la tranche d'imposition la plus basse, elle vaut 170 $. Quant aux crédits qui sont des montants fixes soustraits de l'impôt à payer, ils représentent la même valeur pécuniaire pour l'ensemble des contribuables, pourvu qu'ils aient suffisamment de revenu imposable pour s'en prévaloir.

Lors de la réforme fiscale de 1988, de nombreuses déductions ont été transformées en crédits, calculés comme étant la valeur de la déduction au taux le plus bas, soit 17 p. 100. Cela a eu pour effet un accroissement de l'équité verticale, étant donné que les personnes à revenu élevé n'obtenaient plus un avantage plus élevé. Toutefois, on a dû faire un compromis, à savoir modifier notre conception de l'assiette fiscale appropriée. Un régime qui utilise des déductions retire de l'assiette fiscale la part du revenu d'une contribuable d'un contribuable qui est consacrée aux dépenses non discrétionnaires, c'est-à-dire essentielles. Dans un système de crédits, le « total du revenu » est assujetti à l'impôt et l'on tient compte des dépenses essentielles au moyen de rajustements à l'impôt à payer, c'est-à-dire de l'allégement fiscal.

Chaque régime offre des avantages et des inconvénients. Le recours aux déductions pour les dépenses essentielles indique clairement que ces dépenses sont jugées inévitables et que leur fardeau devrait être partagé par la population dans un régime équitable d'imposition. En octroyant la même économie d'impôt par l'entremise de crédits, il est plus facile de considérer l'allégement fiscal comme un programme social, comme on peut le voir facilement en examinant le crédit personnel. À titre de déduction, prélevée avant le calcul du revenu imposable, celui-ci peut être considéré comme la partie du revenu de la ou du contribuable qui doit être consacrée entièrement à des dépenses non discrétionnaires, et ne devrait pas être assujettie à l'impôt. Dans le cas d'un crédit personnel, la ou le contribuable est réputé devoir de l'impôt sur tout son revenu, même la partie qui doit être utilisée pour sa subsistance; l'allégement fiscal est appliqué par la suite. Dans le premier cas, un élément d'équité intervient dans l'imposition; dans le deuxième cas, le pouvoir fiscal semble faire preuve de générosité.

De plus, dans un régime progressif, la conversion de déductions en crédits diminue l'équité horizontale. Toutefois, il n'existe aucune justification apparente pour l'octroi aux personnes à revenu élevé d'une économie d'impôt plus élevée qu'aux personnes à faible revenu, relativement à des dépenses qui doivent être engagées par les deux, à même leur revenu disponible après impôt. La transformation de la déduction en crédit donne le même résultat que l'octroi d'une déduction, à l'ensemble des contribuables, à partir des premiers dollars de leur impôt plutôt qu'en fonction de leur taux d'imposition marginal. On reconnaît que le public devrait être

responsable des dépenses non discrétionnaires, mais que chaque contribuable admissible devrait recevoir le même montant du Trésor public pour ses dépenses. Bien qu'une contribuable ou un contribuable à revenu élevé puisse effectivement dépenser davantage pour ses besoins personnels parce qu'elle ou qu'il peut se le permettre, cela ne justifie pas de lui octroyer une plus grande économie d'impôt en puisant à même les deniers publics.

Enfin, en raison de la complexité du régime fiscal, le choix d'un crédit ou d'une déduction a un certain nombre d'autres ramifications. Par exemple, le choix influe sur les recettes fiscales provinciales tout autant que fédérales puisque les impôts provinciaux (sauf au Québec) sont calculés en pourcentage de l'impôt fédéral à payer, après les crédits et les déductions. Le passage des déductions aux crédits engendre une augmentation des impôts provinciaux pour les personnes des deux tranches d'imposition supérieures, ainsi qu'une augmentation des recettes fiscales provinciales. Il influe également sur le calcul des autres déductions ou crédits qui sont calculés en fonction du revenu net ou imposable, comme la prestation pour enfants.

D'autres programmes qui offrent des prestations en nature comprennent les soins de santé universels, l'instruction publique, les logements où le loyer est proportionnel au revenu et les subventions pour frais de garde d'enfants aux familles à faible revenu.

Programmes de soutien du revenu pour les familles ayant des enfants

Programme	Critères d'admissibilité
Prestation nationale pour enfants (fédéral)	Revenu : familles à revenu faible ou moyen
Prestation nationale pour enfants (provinciale ou territoriale)	Revenu : familles à revenu faible ou moyen Liée au travail : varie selon la province
Prestations de l'assurance-emploi — Supplément de revenu familial (SRF) — prestations de maternité ou parentales	Liées au travail SRF assujetti à un critère de revenu : doit être admissible à la prestation fiscale canadienne pour enfants
Régime de pensions du Canada — Prestation d'enfant de cotisante ou de cotisant invalide (PECI)	Liée au travail : la personne décédée ou le parent handicapé doit avoir cotisé au Régime de pensions du Canada
Aide sociale	Critère de revenu Évaluation des éléments d'actif : ceux-ci ne doivent pas excéder certains plafonds permis Liée au travail : le degré varie selon la province

L'assiette fiscale : le revenu fictif

Le revenu fictif couvre la valeur de tous les biens et services obtenus dans des transactions hors marché. Il comprend les avantages dont profitent les propriétaires parce qu'ils n'ont pas à payer de loyer. Il comprend aussi la valeur économique du travail domestique non rémunéré. Selon cette théorie, les économies faites en n'achetant pas de vêtements, d'aliments, de services de garde et de services d'entretien domestique qui proviennent de la production au sein du ménage sont un avantage économique. Ces économies devraient être traitées comme un revenu et imposées en conséquence. On a rejeté cette façon de faire pour des raisons d'ordre pratique, étant donné la difficulté d'évaluer la production domestique non rémunérée. On l'a aussi rejetée parce que, bien que la théorie économique puisse inspirer la théorie fiscale, les deux ne sont pas

synonymes. Les définitions de chaque discipline doivent être conformes à ses buts. La théorie de l'impôt sur le revenu se préoccupe des transactions sur le marché ayant des résultats manifestes plutôt que des attentes d'avantages économiques futurs (McIntyre 1988 : 205).

Malgré les points de vue orthodoxes concernant le revenu fictif, certaines analystes féministes favorisent l'inclusion du revenu fictif dans l'assiette fiscale (Maloney 1989; Woolley 2000)[46]. Selon leur point de vue, le fait de ne pas imposer le revenu fictif donne lieu à un traitement fiscal préférentiel du travail non rémunéré. Étant donné que le travail non rémunéré n'est pas assujetti à l'impôt, à la différence du travail, les femmes sont encouragées à demeurer à la maison plutôt que de participer au marché du travail. On maintient ainsi la dépendance économique et la vulnérabilité des femmes, tout en accordant un traitement fiscal préférentiel à une décision par rapport à une autre.

L'évaluation de la production domestique n'est pas une tâche insurmontable. L'une des méthodes proposées a été de calculer le « coût d'opportunité » auquel on renonce lorsqu'un membre de la famille reste à la maison pour effectuer une production domestique plutôt que d'entrer sur le marché du travail. Cette méthode donnerait lieu à une évaluation plus élevée du travail non rémunéré des personnes qui pourraient gagner une rémunération plus élevée. La deuxième méthode consiste à utiliser une estimation de ce que coûterait sur le marché le travail exécuté. On a estimé cette valeur à 15 000 $ par année en moyenne (Wolley 2000).

Toutefois, l'affectation des avantages tirés de la production domestique non rémunérée et le choix de la personne qui devrait payer de l'impôt à cet égard présentent de graves difficultés pratiques et théoriques. Notre régime est fondé sur la responsabilité fiscale individuelle. Si l'on devait inclure le revenu fictif, à qui serait-il imputé? Si l'on considérait qu'il s'agit d'un revenu pour la femme qui reste à la maison, elle aurait de l'impôt à payer sans capacité de le payer[47]. S'il était fictif à son conjoint, la valeur du travail de la femme pour elle-même serait niée, et celle-ci serait considérée comme agissant uniquement au service de son conjoint. Il est également injuste d'intégrer le revenu fictif provenant de la production domestique dans le régime fiscal, lorsque d'autres revenus fictifs, tel que celui provenant de la propriété d'une maison, demeurent à l'extérieur du régime.

Par contre, le fait de nier la valeur économique du travail non rémunéré dévalue le travail et les femmes qui l'exécutent et nie, en outre, la valeur de l'expérience de nombreuses femmes et de leur famille. Bien qu'on offre une subvention fiscale aux familles où un adulte reste au foyer ou travaille à temps partiel, cette subvention est occultée dans le discours actuel sur la politique fiscale.

BIBLIOGRAPHIE

Allen, D. et J. Richards. *It Takes Two: The Family in Law and Finance*. Toronto : Institut C.D. Howe, 1999.

Alstott, A.L. « Tax Policy and Feminism: Competing Goals and Institutional Choices ». *Columbia Law Review,* vol. 96, p. 2001, 1996.

Atkinson Letter, The. « Universal early childhood development services: Time for action — Part 1 » Toronto, Atkinson Charitable Foundation, septième édition, janvier 2000.

Averett, S.L., H.E. Peters et D.M. Waldman. « Tax Credits, Labor Supply, and Child Care ». *Review of Economics and Statistics*, vol. 125, 1997.

Baker, M. *Canadian Family Policies: Cross National Comparisons*. Toronto : University of Toronto Press, 1995.

Basran, J.S. « Individual or Family: Beyond Ability to Pay, an Examination of the Appropriate Unit of Tax in Relation to the Broad Goals and Policies of the Canadian Tax System ». *Saskatchewan Law Review, vol.* 57, p. 349, 1993.

Battle, K. et M. Mendelson. *Child Benefit Reform in Canada: An Evaluative Framework and Future Directions*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 1997.

———. *How to Do a Children's Budget and a Tax Cut Budget in 2000*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 1999.

Battle, K. et S. Torjman. *Child Benefit Primer: A Response to the Government Proposal*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 1992.

———. *Ottawa Should Help Build a National Early Childhood Development System*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2000.

Bergmann, B. « Child Care: The Key to Ending Child Poverty ». *Social Policies for Children,* I. Garfinkel, J.L. Hochschild et S. McLanahan (dir.), Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1996.

Bernard, J. *The Future of Marriage*. New Haven : Yale University Press, 1982.

Block, S.M. et A.M. Maslove. « Ontario Tax Expenditures ». *Taxes as Instruments of Public Policy*. A.M. Maslove (dir.), Toronto : University of Toronto Press, 1994.

Boadway, R.W. et H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*, deuxième édition, Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1984.

Boessenkool, K. « Putting Tax Policy in Its Place: How Social Policy Took Over the Treatment of the Family ». *It Takes Two: The Family in Law and Finance,* D. Allen et J. Richards (dir.), Toronto : Institut C.D. Howe, 1999.

Boessenkool, K. et J. Davies. *Giving Mom and Dad a Break: Returning Fairness to Families in Canada's Tax and Transfer System*. Toronto : Institut C.D. Howe, 1998.

Brandon, P.M. « Income-Pooling Arrangements, Economic Constraints, and Married Women's Child Care Choices ». *Journal of Family Issues, vol.* 20, p. 350, 1999.

Brooks, N. « The Changing Structure of the Canadian Tax System: Accommodating the Rich ». *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 31, p. 137, 1993.

Brooks, N. (dir.). *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. Kingston, Ontario : Queen's University, 1988.

Bruce, N. « Pathways to Tax Expenditures: A Survey of Conceptual Issues and Controversies ». *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. N. Bruce (dir.), Kingston, Ontario : Queen's University, 1988.

Bruegel, I. « Women's Employment, Legislation and the Labour Market ». *Women's Welfare, Women's Rights*. J. Lewis (dir.), Londres : Croom Helm, 1983.

Canada, Comité spécial sur la garde d'enfants. *Des obligations partagées*. Shirley Martin, présidente. Ottawa, mars 1987.

Canada, Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, (rapport Abella), Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1984.

Canada, Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Rapport (rapport Carter). Trois volumes. Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1966.

Canada, Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada. Rapport. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, septembre 1970.

Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Rapport (Commission Macdonald). Trois volumes. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1985.

Canada, Condition féminine Canada. *Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes*. Ottawa : Approvisionnements et services Canada, 1997.

Canada, Conseil fédéral-provincial-territorial des ministres sur la refonte des politiques sociales. *Plan d'action national pour les enfants : élaboration d'une vision commune*. Ottawa : Santé Canada / Développement des ressources humaines, 1999.

Canada, Gouverneur général. *Bâtir une meilleure qualité de vie pour l'ensemble des Canadiens : Discours d'ouverture de la session parlementaire du trente-sixième Parlement du Canada.* Ottawa, octobre 1999.

Canada, Ministère des Finances, *Propositions de réforme fiscale.* Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1969.

———. « Ensemble vers un régime national de prestations pour enfants ». *Bâtir l'avenir pour les Canadiens : budget 1997.* Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1997.

———. *Dépenses fiscales de 1998.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux, 1998.

———. « Le point sur la Prestation fiscale canadienne pour enfants ». *Bâtir aujourd'hui pour un avenir meilleur : Budget de 1999.* Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1999a.

———. Présentation au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge, le 21 avril, 1999b.

———. *Dépenses fiscales de 1999.* http://www.fin.gc.ca/taxexp/1999/taxexp99f.pdf 1999c.

———. *De meilleures finances, une vie meilleure : le budget en bref de 2000,* 2000a.

———. Budget de 2000, Ottawa : Imprimeur de la Reine. http://www.fin.gc.ca/budget00/tocf/2000/bud2000f.htm, 2000b.

Canada, Ministère des Finances, Comité permanent des finances. *L'intérêt de nos enfants : une plus grande équité fiscale.* Maurizio Bevilacqua, président, Ottawa, juin 1999.

Canada. *Rapport provisoire du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées, Sous-comité des enfants et jeunes à risque,* 1999.

Canada, Revenu Canada. « Crédits d'impôt personnel ». *Bulletin d'interprétation IT-513R,* le 3 février 1989.

———. « Sens de « conjoint » aux fins de l'impôt sur le revenu ». Nouvelles techniques *94-145,* vol. 2, n° 3, 1994.

———. « Définition de l'expression sans lien de dépendance ». *Bulletin d'interprétation IT-419R.,* août 1995.

———. « Frais de garde d'enfants ». *Bulletin d'interprétation IT-495R2, le 14 janvier* 1997.

Canada, Statistique Canada. *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu.* Ottawa : Statistique Canada, 1997.

———. *Revue chronologique de la population active.* N° 71-F0004-XCB au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1998a.

———. *Enquête sur la population active.* N° 71-201-XPB au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1998b.

———. *Comparaison des résultats de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) et de l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC) 1993-1997 : mise à jour .* Division de la statistique du revenu. N° 75F0002MIF– 99007 au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1999a.

———. *Annuaire du Canada 1999.* N° 11-402-XPF au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1999b.

———. *Recensement de 1996.* <http://www.statcan.ca/francais/census96/oct14/fam2_f.htm>, <http://www.statcan.ca/francais/census96/may12/t6can_f.htm>, <http://www.statcan.ca/francais/census96/june9/f3can_f.htm>, interrogé le 1er décembre 1999, 1999c.

Canadian Taxpayers Federation. *Toward the Millennium: A Taxpayers' Budget.* Présentation prébudgétaire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes pour le Budget de 2000, 1999.

Cassin, A.M. « Equitable and Fair: Widening the Circle ». *Fairness in Taxation: Exploring the Principles.* A.M. Maslove (dir.). Toronto: University of Toronto Press, 1993.

CCDS (Conseil canadien de développement social). *Le progrès des enfants au Canada 1996.* Ottawa : CCDS, 1996.

———. *The Costs of Raising Children 1998.* http://www.ccsd.ca/factsheets/ fsrzch98.htm, 1998.

Centre canadien de politiques alternatives — Bureau de la C.-B. *Gender Equality and the Taxation of Families.* Mémoire au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge. Ottawa, mai 1999.

Clark, C. *Les programmes de sécurité du revenu au Canada.* Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1998.

Clarke-Stewart, A. « Consequences of Child Care for Children's Development ». *Child Care in the 1990s: Trends and Consequences.* A. Booth (dir.). Hillsdale, New Jersey : Lawrence Erlbaum, 1992.

Cleveland, G. et D. Hyatt. « Assessing Federal Child Care Policy: Does the Arrow Reach Its Target? » *Options politiques.* Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, janvier 1997.

Cleveland, G., M. Gunderson et D. Hyatt. « Child Care Costs and the Employment Decision of Women: Canadian Evidence ». *Revue canadienne d'économie,* vol. 29, p. 132, 1996.

Clinton, D., M. Yates et D. Kang. *Integrating Taxes and Benefits?* Londres : Institute for Public Policy Research, 1994.

Commission de l'équité fiscale de l'Ontario. *Working Group Report on Low Income Tax Relief.* Décembre 1992a.

———. *Working Group Report on Women and Taxation.* Novembre 1992b.

———. *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement.* Toronto : University of Toronto Press, 1993.

CNB (Conseil national du bien-être social). *La femme et la pauvreté.* Ottawa : Conseil national du bien-être social, 1979.

———. *La femme et la pauvreté, dix ans plus tard.* Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1990.

———. *Prestations pour enfants : un petit pas en avant.* Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1997.

———. *Les prestations familiales : les enfants restent encore sur leur faim.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998a.

———. *Profil du bien-être social : mythes et réalités.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1998b.

———. *Profil de la pauvreté 1997.* Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1999.

Davies, J. B. *Marginal Tax Rates in Canada: High and Getting Higher.* Toronto : Institut C.D. Howe, 1998.

Day, S. et G. Brodsky. *Les femmes et le déficit en matière d'égalité : l'incidence de la restructuration des programmes sociaux du Canada.* Ottawa : Condition féminine Canada, 1998.

DeWolff, Alice. *Strategies for Working Families.* Toronto : Ontario Coalition for Better Child Care, 1994.

Dobbin, M. « 10 Tax Myths ». *CCPA Monitor*, vol. 6, n° 5. Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 1999.

Donegan, P. « Caring for Children: Public Policy and the Tax System ». *Rapport inédit sur deux groupes de discussion rédigé pour le Groupe de défense des enfants pauvres,* Toronto, octobre 1999.

Dulude, L. « Taxation of the Spouses ». *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 23, p. 43, 1985.

Eansor, D.M. et C. Wyrdrzynski. « Troubled Waters: Deductibility of Business Expenses under the Income Tax Act, Child Care Expenses and Symes ». *Revue canadienne de droit familial*, vol. 11, p. 249, 1993.

Eichler, M. *Family Shifts: Families, Policies, and Gender Equality*. Toronto : Oxford University Press, 1997.

Égalité pour les gais et lesbiennes. Preuve documentaire présentée au Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge du Comité permanent des finances, Ottawa <(http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/1/STFC/Meetings/Evidence/stfcev20-f.htm>, le 27 mai 1999.

Folbre, N. *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint.* Londres : Routledge, 1994.

Forssen, K. et M. Hakovirta. « Family Policy, Work Incentives and Employment of Mothers: Findings from LIS ». Document présenté à la Conference on Child Well-being in Rich and Transition Countries. Are Children in Growing Danger of Social Exclusion? Luxembourg Income Study, du 30 septembre au 2 octobre 1999, Dommeldange, Luxembourg, 1999.

Fox, B. « Reproducing Difference: Changes in the Lives of Partners Becoming Parents ». *Feminism and Families: Critical Policies and Changing Practices.* M. Luxton (dir.). Halifax : Fernwood Publishing, 1997.

Freiler, C. et J. Cerny. *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale*. Ottawa : Condition féminine Canada, 1998.

Freiler, C. et K. McCuaig. *A National Agenda for All Families: Re-framing the Debate about Tax Fairness*. Mémoire au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge, Toronto : Groupe de défense des enfants pauvres et Child Care Education Foundation, le 12 mai 1999.

Friendly, Martha. *Child Care and Canadian Federalism in the 1990s: Canary in a Coal Mine.* Toronto : Child Care Research and Resource Unit, 2000.

Garfinkel, I. et S. McLanahan. « Single Mother Families: Economic Insecurity and Government Policy ». *Confronting Poverty: Prescriptions for Change*. S.H. Danziger, G.D. Sanefur et D.H. Weinberg (dir.). Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1994.

Goode, J., C. Callender et R. Lister. *Purse or Wallet?* Londres : Policy Studies Institute, 1998.

Goodin, R. et J. Le Grand. *Not Only The Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. Londres : Allen & Unwin, 1987.

Grbich, J. « The Tax Unit Debate Revisited: Notes on the Critical Resources of a Feminist Revenue Law Scholarship ». *Revue juridique La femme et le droit.*, vol. 4, p. 512, 1991.

Guettel, C. *Marxism and Feminism*. Toronto : Women's Press, 1974.

Gustafsson, S.S. et M. Bruyn-Hundt. « Incentives for Women to Work: A Comparison between The Netherlands, Sweden, and West Germany ». *Journal of Economic Studies, vol.* 18, n^{os} 5-6, p. 30-55, 1991.

Hartle, D. *L'imposition sur le revenu et la femme mariée*. Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, 5 études, Ottawa : Information Canada, 1971.

Hartmann, H. et R. Spalter-Roth. « A Feminist Approach to Public Policy Making for Women and Families ». *Current Perspectives in Social Theory, vol.* 16, p. 33-51, 1996.

Heen, M.L. « Welfare Reform, Child Care Costs, and Taxes: Delivering Increased Work-Related Benefits to Low-Income Families ». *Yale Law and Policy Review*, vol. 13, p. 173, 1995.

Hewlett, S. *A Lesser Life: the Myth of Women's Liberation in America*. New York : Warner Books, 1986.

Hogg, P.W. et J.E. Magee. *Principles of Canadian Income Tax Law*. Toronto : Carswell, 1997.

Hung, C. « Thoughts on Tax Reform and Policy: The Deduction for Child Care Expenses ». *Canadian Family Law Quarterly*, vol. 15, p. 251, 1998.

ICSI (Institut canadien de la santé infantile). *La santé des enfants du Canada : un profil de l'ICSI*. Ottawa, 1989.

Jackman, M. « Women and the Canada Health and Social Transfer: Ensuring Gender Equality in Federal Welfare Reform ». *Revue juridique La femme et le droit,* vol. 8, n° 2, p. 371, 1995.

Jenson, J. et J. Maxwell. « Choices for Parents ». *Globe and Mail*. Commentaire, le vendredi 17 septembre 1999.

Jenson, J. et S. Stroick. *What Is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?* Étude F/09 des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc., 1999a.

———. *Un plan d'action stratégique axé sur les enfants du Canada*. Réflexion n° 3, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques Inc., 1999b.

Jenson, J., avec S. Thompson. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1999.

Kent, T. *Social Policy 2000: An Agenda*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 1999.

Kesselman, J.R. « Credits, Exemptions, and Demogrants in Canadian Tax-Transfer Policy ». *Revue fiscale canadienne*, vol. 653, 1979.

———. « Direct Expenditures versus Tax Expenditures for Economic and Social Policy ». *Tax Expenditures and Government Policy: The Seventh John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy*. N. Bruce (dir.), Kingston, Ontario : Queen's University, 1988.

———. « The Child Tax Benefit: Simple, Fair, Responsive? » *Analyse de Politiques*, vol. 12, p. 109, 1993.

Kitchen, B. « Employment Strategies for Women and the Sexual Division of Labour ». *Unemployment and Welfare: Social Policy and the Work of Social Work*. G. Riches et G. Ternowetsky (dir.). Toronto : Garamond Press, 1990.

———. « Children and the Case for Distributive Justice between Generations in Canada ». *Child Welfare, vol.* LXXIV, n° 3, mai-juin 1995.

———. « The New Child Benefit: Much Ado About Nothing ». *Centre for Research on Social Policy*, vol. 39, p. 65, 1997.

Kitchen, B., A. Mitchell, P. Clutterbuck et M. Novick. *Unequal Futures: The Legacies of Child Poverty in Canada*. Toronto : Groupe de défense des enfants pauvres et Conseil en planification sociale du Toronto métropolitain, 1991.

Konig, H., F. Laisney, M. Lechner et W. Pohlmeier. « Tax Illusion and Labour Supply of Married Women: Evidence from German Data ». *Kyklos Magazine*, le 1er décembre 1995.

Krashinsky, M. et G. Cleveland. « Rethinking the Rationales for Public Funding of Child Care ». *Options politiques*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, janvier 1997.

Kruesselberg, H. « Vital Capital Policy and the Unity of the Social Budget ». *International Journal of Sociology, vol.* 17, n° 3, p. 81-95, 1987.

Lahey, K.A. « The Tax Unit in Income Tax Theory ». *Women, the Law and the Economy*. E.D. Pask, K.E. Mahoney et C.A. Brown (dir.). Toronto : Butterworths, 1985.

———. « Developments in Taxation Law: The 1994-95 Term ». *Supreme Court Law Review*. (2d), vol. 7, p. 381, 1996.

———. « The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Income Tax Law and Policy ». *Charting the Consequences: The Impact of the Charter of Rights on Canadian Law and Politics*. D. Schneiderman et K. Sutherland (dir.). Toronto : University of Toronto Press, 1997.

Lalonde, Marc, ministre, Santé et Bien-être social Canada. *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada, 1973.

Leach, P. *Children First: What Our Society Must Do - And Is Not Doing for Our Children Today*. New York : Knopf, 1994.

Leira, A. *Welfare States and Working Mothers, the Scandinavian Experience*. Cambridge, Angleterre : Cambridge University Press, 1992.

Lewis, J. « Towards a Framework for Analyzing the Position of Women Under Income Security Policies ». *Women, the Law and the Economy*. E.D. Pask, K.E. Mahoney et C.A. Brown (dir.). Toronto : Butterworths, 1985.

———. « Introduction: Women, Work, Family and Social Policies in Europe ». *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. J. Lewis (dir.). Londres : Edward Elgar, 1993.

Lightman, E. et A. Mitchell. *General Tax Relief: Impacts on Canada's Families*. Document rédigé pour le Groupe de défense des enfants pauvres et la Child Care Education Foundation, 2000.

London, J.R. « The Impact of Changing Perceptions of Social Equity on Tax Policy: the Marital Tax Unit ». *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 26, p. 287, 1988.

Lundberg, S.J., R.A. Pollak et T.J. Wales. « Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit ». *Journal of Human Resources*, vol. 463, 1996.

MacDonald, M. « Gender and Social Security Policy: Pitfalls and Possibilities ». *Feminist Economics*, vol. 4, n° 1, p. 1-25, 1998.

Macklin, A. « Symes v. M.N.R.: Where Sex Meets Class ». *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 5, p. 498, 1992.

Maloney, M. *Les femmes et la réforme fiscale*. Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1987.

———. « Women and the Income Tax Act: Marriage, Motherhood, and Divorce ». *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 3, p. 182, 1989.

———. « What is the Appropriate Tax Unit for the 1990s and Beyond? » *Issues in the Taxation of Individuals*. A. Maslove (dir.). Toronto : University of Toronto Press, 1994.

Marshall, K. « Les pères au foyer ». L'emploi et le revenu en perspective, printemps, n° 75-001-XPF au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1998.

———. « L'emploi après la naissance d'un enfant ». *L'emploi et le revenu en perspective*, automne, n° 75-001-XPF au catalogue. Ottawa : Statistique Canada, 1999.

Maslove, A. *Tax Reform in Canada: the Process and Impact*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1989.

Maslove, A. (dir.). *Issues in the Taxation of Individuals*. Toronto : University of Toronto Press, 1994a.

———. *Taxation and the Distribution of Income*. Toronto : University of Toronto Press, 1994b.

———. *Taxes as Instruments of Public Policy*. Toronto : University of Toronto Press, 1994c.

McAllister, D.M. « The Supreme Court in Symes: Two Solitudes ». *Revue nationale de droit constitutionnel*, vol. 4, p. 248, 1994.

McCaffery, E. *Taxing Women*. Chicago : University of Chicago Press, 1997.

McDaniel, Susan. « Where the Contradictions Meet: Women and Family Security in Canada in the 1990s ». *La sécurité des familles en période d'insécurité.* Forum national sur la sécurité des familles. Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1993.

McIntyre, M.J. « What Should be Redistributed in a Redistributive Income Tax?: Retrospective Comments on the Carter Commission Report ». *The Quest for Tax Reform: The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. N. Brooks (dir.). Toronto : Carswell, 1988.

McIntyre, M.J. et C.E. Stearle. « Federal Tax Reform: A Family Perspective ». *Revue fiscale canadienne*, vol. 44, p. 1512, 1996.

McQuaig, L. *Behind Closed Doors*. Toronto : Penguin, 1987.

Meade, J.R. *The Structure and Reform of Direct Taxation*. Londres : George Allen & Unwin/Institute for Fiscal Studies, 1978.

Mendelson, M. « The Best Income Security System We Never Had ». *La sécurité des familles en période d'insécurité,* vol. II et III, Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1996.

Mothers Are Women. *Brief on Taxation*. Présentation au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge, Ottawa, le 29 avril 1999a.

———. *When Women Count*. Ottawa : Condition féminine Canada, 1999b.

Nantell, S.C. « The Tax Paradigm of Child Care: Shifting Attitudes Toward a Private/Parental/ Public Alliance ». *Marquette Law Review,* vol. 80, p. 879, 1997.

Nelson, J.A. « Tax Reform and Feminist Theory in the United States: Incorporating Human Connection ». *Journal of Economic Studies, vol.* 18, n° 5-6, p. 11-29, 1991.

Noreau, N., M. Webber, P. Giles et A. Hale. *Traverser le seuil de faible revenu*. Ottawa : Statistique Canada, 1997.

Novick, M. *Fundamentals First: An Equal Opportunity from Birth for Every Child.* Document de travail sur les priorités selon les cycles de la vie afin de prévenir et de réduire la pauvreté des enfants au Canada. Toronto : Campagne 2000, 1999.

Novick, M. et R. Shillington. *Crossroads for Canada: A Time to Invest in Children and Families*. Toronto : Campagne 2000, 1996.

O'Donoghue, C. et H. Sutherland. « Accounting for the Family: The Treatment of Marriage and Children in European Income Tax Systems ». *Innocenti Occasional Papers.* Economic and Social Policy Series, n° 65. Florence : Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, 1998.

Okin, M.S. *Justice, Gender and the Family*. New York : Basic Books, Inc. Publishers, 1989.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). *Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social.* Paris : OCDE, 1999.

Orloff, A.S. « Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States ». *American Sociological Review, vol.* 58, juin, p. 303-328, 1993.

Ostner, I. « Slow Motion: Women, Work and the Family in Germany ». *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State.* J. Lewis (dir.). Londres : Edward Elgar, 1993.

Pahl, J. *Money and Marriage.* Basingstoke, R.-U. : MacMillan, 1989.

Peron, Y., H. Desrosiers, H. Juby, E. Lapierre-Adamcyk, C. LeBourdias, N. Marcil-Gratton et J. Mongeau. *Les familles canadiennes à l'approche de l'an 2000.* Ottawa : Statistique Canada, 1999.

Philipps, L. « Discursive Deficits: A Feminist Perspective on the Power of Technical Knowledge in Fiscal Law and Policy ». *Revue canadienne droit et société*, vol. 11, p. 141, 1996a.

———. « Tax Policy and the Gendered Distribution of Wealth ». *Rethinking Restructuring: Gender and Change in Canada.* I. Bakker (dir.). Toronto : University of Toronto Press, 1996b.

Philipps, L. et K. Brooks. *Supporting Families, Supporting Gender Equality: Improving Canada's Tax and Transfer System.* Présentation au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge. Ottawa : Association nationale de la femme et du droit, le 12 mai 1999.

Philipps, L. et M.E. Young. « Sex, Tax and the Charter: A Review of *Thibaudeau v. the Queen* ». *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, p. 221, 1995.

Phipps, S. « International Perspectives on Income Support for Families with Children ». Document rédigé pour une présentation au Canadian Employment Research Forum Workshop on Income Support, Ottawa, document photocopié, le 24 septembre 1993.

———. « Canadian Child Benefits: Behavioural Consequences and Income Adequacy ». *Analyse de politiques*, vol. 21, p. 20, 1995.

———. *An International Comparison of Policies and Outcomes for Young Children.* Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1999.

Phipps, S. A. et P.S. Burton. « Sharing within Families: Implications for the Measurement of Poverty Among Individuals in Canada ». *Revue canadienne d'économie, vol.* 28, p. 177, 1995.

Powell, L.M. « Family Behaviour and Child Care Costs: Policy Implications ». *Options politiques.* Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, janvier 1997.

Pulkingham, J. « The New Canada Child Tax Benefit: Discriminating Between the 'Deserving' and 'Undeserving' Among Poor Families with Children ». *Child and Family Policies: Struggles, Strategies and Options*. J. Pulkingham et G. Ternowetsky (dir.). Halifax : Fernwood, 1997.

REAL Women of Canada. *Brief to Sub-Committee on Finance*. Présentation au Comité permanent des finances, Sous-comité sur l'équité fiscale pour les familles canadiennes avec des enfants à charge. Ottawa, le 12 mai 1999.

Rowe, N. et F. Woolley. « The Benefits of Universality ». *Options politiques*. Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, juin 1999.

———. « Choosing Between Tax Credits and Exemptions for Dependent Children ». *Revue fiscale canadienne*, vol. 975, 1985.

———. *Improving the National Child Benefit: Matching Deeds with Intentions*. Toronto : Institut C.D. Howe, 1999.

Sherman, D.M. « Til Tax Do Us Part: The New Definition of 'Spouse' ». Rapport de la conférence annuelle de l'Association canadienne d'études fiscales, vol. 20, p. 1, 1992.

Shillington, R. « Prestations pour enfants : Notes sur le document d'information du gouvernement fédéral : *Mesures de sécurité de revenu visant les enfants* ». *Notes de recherche : L'examen de la sécurité sociale et ses conséquences pour les femmes*. Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1994.

Smeeding, T.M., K. Ross, P. England, K. Christopher et S. McLanahan. *Poverty and Parenthood across Modern Nations: Findings from the Luxembourg Income Study*. Document de travail n° 194, Luxembourg Income Study. Syracuse, New York : mars 1999.

Solera, C. *Income Transfers and Support for Mothers' Employment: The Link to Family Poverty Risks. A comparison between Italy, Sweden and the U.K.*, 1999.

Spakes, P. « Women, Work and Babies: Family-labor Market Policies in Three Countries ». *Affilia*, vol. 10, n° 4, hiver 1995.

Stairs, F. « The Canada Child Tax Benefit: Income Support and the Tax System ». *Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 14, p. 123, 1999.

Sweeney, E. « Recent Studies Indicate that Many Parents Who Are Current or Former Welfare Recipients Have Disabilities or Other Medical Conditions ». Washington D. C. : Center on Budget and Policy Priorities, le 29 février 2000.

Teghtsoonian, K. « Work and/or motherhood: The Ideological Construction of Women's Options in Canadian Child Care Policy Debates ». *Revue juridique La femme et le droit*, vol. 8, p. 411, 1995.

Van Horn, S.H. *Women, Work and Fertility, 1900-1986*. New York : New York University Press, 1988.

Vansina, Y. « A Schumpeterian Approach to Emancipatory Economics ». *Journal of Economic Studies, vol.* 18, n^{os} 5 et 6, p. 66-76, 1991.

Wiggins, C. *Prestation fiscale canadienne pour enfants*. Document de travail n° 8, Congrès du travail du Canada, décembre 1997.

Wintersberger, H. « Work Viewed from a Childhood Perspective ». *Family Observer*. Vienne : Observatoire européen sur les politiques familiales, 1999.

Woodman, F. « A Child Care Expense Deduction, Tax Reform and the Charter: Some Modest Proposals ». *Revue canadienne de droit familial, vol.* 8, p. 371, 1990a.

———. « The Charter and the Taxation of Women ». *Revue de droit d'Ottawa*, vol. 22, p. 625, 1990.

Woolley, F. *Notes de recherche : L'examen de la sécurité sociale et ses conséquences pour les femmes*. Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, novembre 1994.

———. « For a Radical Redesign of Our Tax Treatment of the Family ». http://irpp.org/archive/policyop/sep98/woolley.pdf, 1998.

———. « Taxing Canadian Families: What's Fair, What's Not ». *Choices*, vol. 6, n° 5, p. 36, 2000.

Woolley, F. et J. Marshall. « Measuring Inequality Within the Household ». *Review of Income and Wealth*, vol. 40, p. 415, 1994.

Woolley, F., A. Vermaeten et J. Madill. « Ending Universality: the Case of Child Benefits ». *Analyse de politiques*, vol. 22, n° 1, p. 24-39, 1996.

Young, C.F.L. « Child Care and the Charter: Privileging the Privileged ». *Revue d'études constitutionnelles*, vol. 2, p. 20, 1994.

———. « It's All in the Family: Child Support, Tax and Thibaudeau ». *Forum constitutionnel*, vol. 6, p. 107, 1995.

———. « (In)visible Inequalities: Women, Tax and Poverty ». *Revue de droit d'Ottawa*, vol. 27, p. 99, 1997a.

———. « Public Taxes, Privatizing Effects, and Gender Inequality ». *Challenging the Public Private Divide: Feminism, Law, and Public Policy*. S.B. Boyd (dir.). Toronto : University of Toronto Press, 1997b.

Zellner, H. « Determinants of Occupational Segregation ». *Sex Discrimination and the Division of Labour*. C. Loyd (dir.). Londres : Croom Helm, 1975.

Lois et jurisprudence

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (5^{e} supp.), c. 1, 1985.

Rosenberg c. Canada (Procureur général), 158 D.L.R. (4th) 664 (Ont. C.A.), 1998.

Symes c. *M.R.N.*, [1993] 4 R.C.S. 695, [1994] 1 C.T.C. 40, 94 D.T.C. 6001, 161 N.R. 243, 19 C.R.R. (2d) 1, 110 D.L.R. (4th) 470, [1994] W.D.F.L. 171.

Thibaudeau c. *M.R.N.*, [1995] 2 R.C.S. 627, 124 D.L.R. (4th) 449, 182 N.R. 1, 95 D.T.C. 5273, 12 R.F.L. (4th) 1.

NOTES

[1] Pour une description et une analyse des variantes provinciales dans les politiques fiscales et sociales, voir le rapport de Jenson et Thompson publié en 1999 par les *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques* (RCRPP) et intitulé *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*.

[2] En raison de la petite taille des échantillons, il a été impossible de s'assurer que les mères choisies représentaient tous les groupes. Par exemple, les mères lesbiennes et les mères handicapées n'ont pas été désignées expressément dans les critères de sélection, qui étaient davantage axés sur le revenu, l'âge de l'enfant, le type de famille (parent seul ou deux parents) et le statut de mère au foyer ou de mère qui gagne un revenu.

[3] Plusieurs annulations de dernière minute ont fait en sorte que le groupe des mères qui gagnent un revenu comportait un nombre trop élevé de jeunes mères seules. Il faut le signaler, car cette situation a soulevé des questions sur la représentativité du groupe des mères qui gagnent un revenu par rapport à la population en général.

[4] Chacune des quatre chercheuses a observé les deux groupes de discussion; trois en direct, à travers une glace sans tain, et une plus tard, sur vidéocassette.

[5] L'évaluation de la pertinence des buts de la stabilisation et de la croissance économiques déborde le cadre du présent document. Voir plutôt Brooks 1996 et Dobbin 1999.

[6] L'autre justification possible pour la répartition des impôts prend comme point de départ les personnes qui en profitent. Toutefois, sauf dans certains cas évidents comme celui des taxes sur l'essence pour financer les routes, la plupart des Canadiennes et des Canadiens ont rejeté cette forme d'imposition. Tout d'abord, elle va à l'encontre de l'objectif de redistribution du régime fiscal, puisqu'elle obligerait les personnes les moins aptes à payer pour obtenir des services privés et, par conséquent, celles qui ont le plus grand besoin de services gouvernementaux, à financer ces services. En outre, il est difficile, sinon impossible, sur le plan administratif, de déterminer qui bénéficie des dépenses engagées à des fins publiques et dans quelle proportion. Par exemple, les enfants d'âge scolaire et leurs parents bénéficient directement du financement public de l'éducation, mais la société dans son ensemble profite également du fait que ses citoyennes et ses citoyens sont bien informés et que ses travailleuses et travailleurs sont bien formés. Voir aussi Commission royale d'enquête sur la fiscalité 1966, vol. 3; Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993; Hogg et Magee 1997.

[7] Remarquez que cette situation n'a pas toujours entraîné des désavantages. Avant qu'on élargisse la définition de conjointe et conjoint pour inclure les conjointes et conjoints de fait, en 1993, un couple ayant un enfant et deux revenus et vivant en union de fait pouvait être admissible à l'équivalent du crédit de personne mariée tandis que le même couple marié n'aurait eu droit qu'à la déduction d'impôt pour enfants (plus faible).

[8] Le concept a tout d'abord été présenté dans Surrey (1973).

[9] On trouvera la dernière liste dans Internet à <http://www.fin.gc.ca/tocf/2000/taxext_f.html

[10] Voir les articles dans Bruce (1998); Block et Maslove (1994). Aux fins des rapports publics, le ministère des Finances a pour politique d'adopter une définition élargie de dépenses fiscales et de rendre compte de tous les postes qui pourraient être considérés comme une dépense fiscale tout en reconnaissant que les postes dont ils traitent ne sont pas tous considérés comme des dépenses fiscales par tout le monde.

[11] L'accroissement de la richesse est cependant imposé, lors de son transfert. Une cession est réputée avoir eu lieu au moment du décès du propriétaire ou d'un transfert entre vifs et un impôt sur le gain en capital est prélevé sur le produit de cette cession réputée. Il existe quelques exceptions à cette règle, notamment dans le cas du transfert à une conjointe ou un conjoint.

[12] Statistique Canada a estimé en 1992 que la valeur du travail non rémunéré dans l'économie canadienne atteignait le tiers de la valeur du PIB (la mesure de la valeur totale des biens et services produits).

[13] Les moyens disponibles ont été réduits de beaucoup à la suite du retrait du Régime d'assistance publique du Canada, lequel a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Ce changement non seulement a réduit les sommes affectées par le gouvernement fédéral aux dépenses sociales, mais il a également éliminé sa capacité de contrôler l'utilisation que font les provinces de l'argent affecté aux programmes sociaux (Jackman 1995; Day et Brodsky 1998).

[14] Traitement fiscal général; certaines exceptions peuvent s'appliquer.

[15] L'histoire du programme d'allocations familiales reflète celle de l'exemption d'impôt pour enfants. Bien que tout d'abord offerte à titre de prestation libre d'impôt, cette allocation a été ajoutée au revenu imposable en 1973 (Clark 1998).

[16] La reconnaissance que l'enfant est à la charge des deux parents n'exige pas l'utilisation du revenu familial. La déduction ou le crédit peut être partagé entre les parents en tenant pour acquis qu'ils partagent les coûts, ou on pourrait l'offrir à un conjoint seulement.

[17] La prestation est réduite de 2,5 p. 100 pour chaque dollar de revenu au-delà du seuil pour les familles ayant un enfant, et de 5 p. 100 pour les familles ayant plus d'un enfant.

[18] De 11,1 p. 100 pour chaque dollar au-delà de 21 214 $ pour une famille ayant un enfant; de 19,9 p. 100 pour deux enfants et de 27,8 p. 100 pour trois enfants.

[19] Si la prestation augmente davantage, d'autres provinces pourraient aussi la transmettre aux bénéficiaires de l'aide sociale, bien qu'aucune n'ait annoncé son intention de le faire au moment où nous écrivons ces lignes.

[20] On remarquera toutefois qu'au moins une partie de ce phénomène est due au fait qu'il s'agit d'un programme comportant un critère de revenu plutôt qu'une évaluation des moyens (Brooks 1988; Stairs 1999).

[21] Pour les familles ayant un enfant. Bien que les améliorations apportées à la PFCE permettent maintenant à 90 p. 100 des familles ayant des enfants de recevoir une certaine prestation, le fait que de nombreuses familles ayant des enfants n'en reçoivent pas signifie qu'il n'y a aucune reconnaissance générale du fait que les enfants influent sur la capacité de leurs parents de payer de l'impôt. Seule une prestation universelle assurerait cette reconnaissance.

[22] Fondé sur les taux d'imposition de 1999.

[23] Il s'agit évidemment d'une simplification puisque les impôts provinciaux, les surtaxes et les éventuels crédits et déductions n'ont pas été pris en considération.

[24] Il comprend également le Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées ainsi que le Supplément de revenu familial à l'assurance-emploi, les deux étant calculés en fonction de la déclaration de revenus de l'année précédente.

[25] Article 252(4) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et Revenu Canada (1994). Il ne comprend pas, au moment où nous écrivons ces lignes, les conjoints de même sexe. Toutefois, les décisions récentes dans *Rosenberg,* dans le contexte de l'impôt sur le revenu, et dans *M c. H,* dans le contexte du droit familial, laissent fortement entrevoir la possibilité que les partenaires de même sexe soient ajoutés à la définition de conjoint dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans un proche avenir.

[26] On a supposé la présence d'une « bonne mère » qui partageait les ressources et fondé les conclusions sur des simulations de différents scénarios de gestion financière à partir de données réelles sur le revenu des femmes et des hommes.

[27] Le père peut faire annuler la présomption en prouvant qu'il est le principal dispensateur de soins.

[28] Bien que l'obligation légale d'un parent de subvenir aux besoins de son enfant soit évidente, l'obligation de subvenir aux besoins d'une conjointe ou d'un conjoint est plus complexe. La principale affaire relative à cette question est actuellement *Chartier c. Chartier* [1999] 1 SRC 242 (QL), qui portait sur la capacité d'un beau-père de se retirer unilatéralement d'une relation avec l'enfant de sa conjointe. Le tribunal a jugé qu'il fallait tenir compte de tous les facteurs pertinents pour déterminer si le beau-père pouvait mettre fin unilatéralement à la relation. Dans cette affaire, le beau-père avait été légalement marié à la mère de l'enfant durant un certain nombre d'années, avait changé le nom de l'enfant sur son certificat de naissance et était le seul père que l'enfant eut jamais connu. Le tribunal a jugé que l'enfant était un « enfant du mariage ». Toutefois, il est clair que chaque affaire doit être jugée isolément.

[29] Cet effet est accentué par le traitement des familles à revenu unique ou à deux revenus dans un régime fiscal progressif où la personne physique est choisie comme unité d'imposition, comme il est mentionné ci-dessus.

[30] Dans *Symes*, la Cour suprême du Canada a reconnu que les frais de garde d'enfants étaient nécessaires pour gagner un revenu, bien que les juges n'aient pas répondu à la question de savoir s'il s'agissait de dépenses d'entreprise. Ils ont rejeté la prétention du contribuable que les frais de garde d'enfants étaient déductibles à titre de « dépenses d'entreprise », la majorité étant d'avis que l'article 63 représentait un code complet pour le traitement des frais de garde d'enfants. Remarquez que certaines auteures et certains auteurs soutiennent que la DFGE est une subvention pour les frais de garde d'enfants et non un coût engagé pour gagner un revenu (Commission de l'équité fiscale de l'Ontario 1993; Boessenkool et Davies 1998). Ce sujet est abordé ci-dessous.

[31] La conjointe ou le conjoint dont le revenu est le plus élevé peut demander la déduction lorsque le conjoint ou la conjointe dont le revenu est le plus faible poursuit des études secondaires ou postsecondaires, souffre d'une incapacité en raison d'une maladie ou d'une déficience, ou est incarcéré durant au moins deux semaines dans l'année, ou vivait séparément de la ou du contribuable à la fin de l'année et pour une période d'au moins 90 jours ayant débuté dans l'année. Dans ces cas, la valeur de la déduction est limitée au plus faible des montants suivants : les dépenses réelles, la différence entre le montant que peut demander la ou le contribuable et que demande une autre personne, et 150 $ par semaine dans des circonstances exceptionnelles si l'enfant a moins de sept ans ou est handicapé, ou 90 $ par semaine autrement. La ou le contribuable doit avoir habité avec l'enfant au moment où les dépenses faisant l'objet de la réclamation ont été faites.

[32] Ces dépenses ont un plafond de 150 $ par semaine pour le soin d'enfants de moins de sept ans pour les parents seuls, et de 90 $ par semaine dans les autres cas : LIR a. 63(3). Les plafonds imposés aux dépenses totales demandées s'appliquent également.

[33] « Les frais de garde d'enfants » comprennent le coût des services de garde d'enfants, des services de garderie et des services assurés dans un pensionnat ou une colonie de vacances, si les dépenses étaient nécessaires pour permettre à la ou au contribuable ou à la personne assumant les frais d'entretien d'avoir un emploi ou d'exploiter une entreprise, de suivre des cours dans un établissement agréé, ou de mener des recherches dans le cadre d'un programme subventionné. Les frais médicaux et les frais d'habillement, de transport ou d'éducation (sauf si l'enfant n'a pas encore atteint l'âge scolaire obligatoire), et certains frais de pension et de logement sont exclus. Toutefois, pour être admissible à titre de frais de garde d'enfants, les paiements ne doivent pas être faits à la mère ou au père de l'enfant, à une personne subvenant aux besoins de l'enfant, à une personne de moins de 18 ans qui est liée à la ou au contribuable ou à la personne subvenant aux besoins de l'enfant ou à une personne pour qui on a réclamé un crédit pour personne à charge en vertu de l'article 118.

[34] Cela équivaut à une déduction de 1 253 $ du revenu imposable.

[35] Les crédits personnels sont présentés à l'article 118 de la LIR et sont expliqués dans Revenu Canada (1989).

[36] Maya serait en mesure de déduire les coûts engagés pour gagner son revenu : frais de gestion, intérêts sur les prêts d'achat de ses placements, frais juridiques pour obtenir son ordonnance de soutien, et ainsi de suite.

[37] Les *Dépenses fiscales 1998* projetaient 525 millions de dollars pour l'année 1999 (voir Revenu Canada 1998 : 16).

[38] Dans certains cas, il n'y a tout simplement aucuns frais de garde d'enfants. Selon l'enquête de Statistique Canada sur les dépenses des ménages, seules 41 p. 100 des familles où les deux parents travaillent à plein temps déclarent des frais de garde d'enfants, et seules 31 p. 100 des familles monoparentales ayant des revenus le font. Quant aux autres familles, elles sont admissibles à des subventions pour services de garde d'enfants (surtout des familles à faible revenu et des familles monoparentales), les parents organisant leur vie pour être en mesure de prendre soin eux-mêmes des enfant ou ayant des « enfants à la clé » qui prennent soin d'eux-mêmes.

[39] Voir Stairs (1999) pour une comparaison plus détaillée du recours au régime fiscal et aux dépenses directes pour le versement de la prestation pour enfants.

[40] La prestation actuelle peut être adaptée à une baisse du revenu en raison de la perte d'un membre de la famille ou d'une augmentation du nombre d'enfants.

[41] L'« État providence » englobe la santé et les services sociaux, les programmes liés à l'emploi, les programmes de sécurité du revenu et les politiques familiales.

[42] Cette façon de concevoir l'élaboration des politiques et les facteurs d'évaluation tire son origine d'un rapport publié en 1994 par l'Institute for Public Policy Research, en Grande-Bretagne. Les personnes qui l'ont rédigé ont élaboré une démarche d'intégration des impôts et des prestations à l'aide de quatre types d'objectifs : sociaux, économiques, administratifs et politiques.

[43] Les cinq femmes ont participé aux réunions avec animation tenues le 27 juillet 1999 pour nous aider à mettre à l'essai notre approche des réunions des groupes de discussion. Leurs témoignages et leurs situations n'ont pas été inclus expressément dans les constatations des groupes de discussion présentées dans la première partie de ce rapport.

[44] Les organismes comprennent : l'Association canadienne pour la promotion des services de garde d'enfants, la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, le Childcare Resource and Research Unit (Université de Toronto), Campagne 2000, Citizens for Public Justice, le YMCA of/du Canada, la Childcare Education Foundation, le Congrès du travail du Canada, les Travailleurs et travailleuses canadien(ne)s de l'automobile et le Syndicat canadien de la fonction publique.

[45] Pour une description détaillée de la façon de créer un programme national de services de garde et des raisons pour lesquelles investir dans le soin et le développement des jeunes enfants, voir *The Atkinson Letter (2000)*. Pour des rapports récents faisant la promotion des services de développement de la petite enfance, voir le Caledon Institute (Battle et Torjman, 2000); Campagne 2000 (Novick, 1999); les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (Jenson et Stroick, 1999); le Conseil national du bien-être social, 1999; et Friendly (2000).

[46] Le Groupe de travail sur les femmes et la fiscalité a établi une distinction entre la prestation de soins non rémunérés et le travail domestique non rémunéré. À son avis, la prestation de soins non

rémunérés, qui a manifestement un avantage social et non seulement personnel, devrait être reconnue comme valable sur le plan social et ne devrait donc pas être assujettie à l'impôt. Le Groupe de travail n'a pas tiré de conclusion en ce qui a trait au traitement du travail ménager non rémunéré.

[47] Maloney (1989) a proposé que le conjoint soit tenu de payer le revenu fictif à la femme; ce revenu pourrait alors être imposé. Toutefois, cela ne résout pas le problème de la femme servante, dont il est question ci-dessous.

PROJETS FINANCÉES EN VERTU DU FONDS DE RECHERCH EN MATIÈRE DE POLITIQUES
de Condition féminine Canada
LES FEMMES ET LE REGIME FISCAL CANADIEN

Les femmes, l'impôt et les programmes sociaux : Répercussions, selon le sexe, du financement des programmes sociaux par l'entremise du régime fiscal
Claire Young

Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal
Christa Freiler, Brigitte Kitchen, Felicite Stairs avec Judy Cerny